



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

AGROBIODIVERSIDADE NO BRASIL
UMA ANÁLISE DE COMO A AGROBIODIVERSIDADE ENTRA PARA A AGENDA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

INGRID BORGES LIMA

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2019



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

AGROBIODIVERSIDADE NO BRASIL
**UMA ANÁLISE DE COMO A AGROBIODIVERSIDADE ENTRA PARA A AGENDA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

INGRID BORGES LIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à elaboração da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dr^a. Silvia Aparecida Zimmermann

Foz do Iguaçu
2019

INGRID BORGES LIMA

AGROBIODIVERSIDADE NO BRASIL
UMA ANÁLISE DE COMO A AGROBIODIVERSIDADE ENTRA PARA A AGENDA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à elaboração da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvia Aparecida Zimmermann
UNILA

Prof^o. Dr^o Valdemar João Wesz Júnior
UNILA

Prof^a. Dr^a Cátia Grisa
UFRGS

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

Catálogo elaborado pela Divisão de Apoio ao Usuário da Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

L732

Lima, Ingrid Borges.

Agrobiodiversidade no Brasil: Uma análise de como a agrobiodiversidade entra para as políticas públicas /
Ingrid Borges Lima. - Foz do Iguaçu - PR, 2020.
118 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano
de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz
do Iguaçu-PR, 2019.

Orientador: Silvia Aparecida Zimmermann.

1. Agricultura. 2. Agricultura Familiar. 3. Agroecologia. I. Zimmermann, Silvia Aparecida. II. Título.

CDU 35.077:631.95

AGRADECIMENTO

No período de construção desta dissertação, meu maior aprendizado foi a paciência. Paciência em compreender que, para um dia me tornar mestre, o desenrolar do caminho não seria como eu planejei. Porém, aceitei o desafio, e para alcançar meu objetivo eu precisei desenvolver algumas aptidões. E de todas estas aptidões necessárias sempre houve alguém que esteve disposto em me ajudar.

Primeiramente minha família. Gostaria de agradecer de forma especial meu pai, parceiro de vida, amigo de alma, que em nenhum momento duvidou de mim, sempre confiou no meu potencial mais do que eu mesma poderia confiar. Para este homem eu ofereço todo meu amor e um grande “muito obrigada” por me apoiar nesta fase do mestrado, como faz em todas as outras por toda minha vida. Agradeço minha mãe, por ser uma grande amiga e dispor tantas horas para ouvir minhas preocupações.

Um agradecimento especial para a minha maior fonte de inspiração, minha irmã Izabelly. Eu jamais desistiria sabendo que ela em todos os momentos me tem como seu espelho. Agradeço também pelo apoio que recebi da minha madrastra, sempre sendo muito útil, garantindo paz ao nosso lar.

Um agradecimento em especial para minha avó Vera Borelli, que foi a primeira a ouvir minha ideia de fazer mestrado e sem pensar duas vezes me apoiou neste desafio, oferecendo tudo que eu precisava em sua casa, sempre muito disposta em me ajudar. Muito obrigada vó, por acreditar em mim e acompanhar meus passos nesta fase.

Agradeço grandemente ao meu amigo Marcelo Babosa, colega de profissão, que me auxiliou no processo de seleção do mestrado, esteve presente em todos os perrengues me dando dicas referentes a vida acadêmica. Obrigada meu amigo, espero que ainda tenhamos mais experiências frutíferas como esta.

Agradecer de forma carinhosa ao meu parceiro de vida Moisés Andrade, pelo amor, paciência, e principalmente apoio nesta fase do mestrado. Você sem dúvida foi meu maior companheiro na luta diária, me dando motivação e sendo minha base.

Agradeço grandemente minha orientadora, Silvia Zimmermann, por dedicar horas de trabalho corrigindo minha dissertação, porém mais que isso, oferecendo o benefício da dúvida e me mostrando que eu poderia ir mais além.

Agradeço com grande carinho a minha banca examinadora, professor Waldemar Wesz Júnior e professora Cátia Grisa, por se colocarem à disposição neste percurso de construção do trabalho, com inúmeras sugestões que tornaram meu percurso de construção muito mais sólido.

Agradeço de forma especial aos entrevistados deste trabalho, por me proporcionarem ótimos momentos de aprendizados, tornando viável esta pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento por terem me recebido e nunca deixarem faltar o apoio necessário. Obrigada professores, obrigada secretaria e coordenação. Deus abençoe sempre vocês para que permaneçam executando este trabalho tão nobre.

Obrigada meus amigos de classe, turma 2017. Sempre muito divertidos e próximos, fazendo com que os dias de sala de aula fossem os melhores.

Agradeço a Deus por ter me oferecido tudo isso.

RESUMO

Diante de um contexto moderno de produção agrícola pautado na massiva utilização de adubos e defensivos químicos, mecanização intensiva, e sementes modificadas, presente em diversos contextos mundiais, é que se pode por consequência presenciar a perda da agrobiodiversidade. Tendo em vista que o Brasil é detentor da maior biodiversidade do mundo é que a perda da agrobiodiversidade deve ser tratada com cautela. A agrobiodiversidade pode ser reconhecida como todos os elementos da diversidade biológica que se associa ao contexto agrícola de produção, e além disto, ela está intimamente ligada à reprodução dos saberes dos agricultores familiares e comunidades tradicionais. A agrobiodiversidade é um tema ainda pouco explorado na área das políticas públicas, sendo necessárias iniciativas que busquem por alternativas em torno de sua preservação e valorização. O objetivo central deste trabalho está em torno de reconhecer como o tema da agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas no Brasil, a partir do referencial teórico de John Kingdon com seu Modelo de Múltiplos Fluxos. O cenário internacional dispõe elementos que favorecem a entrada da agrobiodiversidade no espaço das políticas públicas através de debates que se iniciam pela ONU, mais especificamente na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) reconhecendo a preservação da diversidade biológica como crucial para o alcance do desenvolvimento sustentável, proporcionando posteriormente outros espaços que debateriam de forma mais específica a agrobiodiversidade. No Brasil, é possível reconhecer movimentações que fortaleceram o tema da agrobiodiversidade desde a década de 70 no trabalho de Redes de Tecnologias Alternativas para a agricultura, com enfoque na agroecologia, juntamente à um contínuo trabalho das comunidades locais em favor das sementes crioulas. Além disto, em 2003 é presenciada uma mudança de governo que proporcionou a ampliação de espaços de participação da sociedade civil, favorecendo a entrada de novas perspectivas de construção de políticas públicas. Em 2012, através do Decreto nº 7.794, é criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), abrigando em sua quinta diretriz o tema da preservação e valorização da agrobiodiversidade. As mobilizações no cenário internacional em torno do desenvolvimento sustentável, juntamente com as mobilizações em nível nacional em favor da agroecologia e preservação das sementes crioulas, além de uma abertura política através de um novo governo, foram elementos considerados cruciais por este trabalho para a entrada do tema da agrobiodiversidade na agenda das políticas públicas no Brasil.

Palavra-Chave: Agricultura; Agricultura Familiar; Agroecologia; John Kingdon; Múltiplos Fluxos.

ABSTRACT

Given a modern context of agricultural production based on the massive use of fertilizers and chemical pesticides, intensive mechanization, and modified seeds, present in various world contexts, it is possible to witness the loss of agrobiodiversity. Given that Brazil has the largest biodiversity in the world, the loss of agrobiodiversity must be treated with caution. Agrobiodiversity can be recognized as all elements of biological diversity associated with the agricultural context of production, and furthermore, it is closely linked to the reproduction of the knowledge of family farm and traditional communities. Agrobiodiversity is a subject that is still little explored in the area of public policies, requiring initiatives that seek alternatives around their preservation and enhancement. The main objective of this review is to recognize how the issue of agrobiodiversity enters the public policy agenda in Brazil from the theoretical framework of John Kingdon with his Multiple Flow Model. The international scenario has elements that favor the entry of agrobiodiversity into the public policy space through debates that begin with the UN, more specifically the Convention on Biological Diversity (CDB) recognizing the preservation of biological diversity as crucial for the achievement of sustainable development, and later being relevant as well in other spaces that would more specifically discuss agrobiodiversity. In Brazil, it is possible to recognize movements that have strengthened the theme of agrobiodiversity since the 1970s in the work of Alternative Technology Networks for agriculture, focusing on agroecology, together with the continuous work of local communities in favor of creole seeds. In addition, in 2003, a change in government boosted the expansion of civil society participation spaces, favoring the entry of new perspectives for the construction of public policies. In 2012, through Decree No 7,794, the National Policy on Agroecology and Organic Production (Pnapo, portuguese acronym) was created with the fifth guideline on the topic of preservation and enhancement of agrobiodiversity. International mobilization around sustainable development, together with national mobilization for agroecology and preservation of creole seeds, as well as political openness through a new government, were considered crucial by this work for the entry of agrobiodiversity on the public policy agenda in Brazil.

Key works: Agriculture; Family Farm; Agroecology; John Kingdon; Multiple Streams.

RESUMEN

Dado un contexto moderno de producción agrícola basado en el uso masivo de fertilizantes y pesticidas químicos, mecanización intensiva y semillas modificadas, presentes en varios contextos mundiales, es posible presenciar la pérdida de agrobiodiversidad. Dado que Brasil tiene la mayor biodiversidad del mundo, la pérdida de agrobiodiversidad debe tratarse con precaución. La agrobiodiversidad puede reconocerse como todos los elementos de la diversidad biológica asociados con el contexto agrícola de producción y, además, está estrechamente vinculada a la reproducción del conocimiento de los agricultores familiares y las comunidades tradicionales. La agrobiodiversidad es un tema que aún se explora poco en el área de las políticas públicas, y requiere iniciativas que busquen alternativas para su preservación y mejora. El objetivo principal de este trabajo es reconocer cómo el tema de la agrobiodiversidad entra en la agenda de políticas públicas en Brasil desde el marco teórico de John Kingdon con su Modelo de Flujo Múltiple. El escenario internacional tiene elementos que favorecen la entrada de la agrobiodiversidad en el espacio de políticas públicas a través de debates que comienzan con las Naciones Unidas, específicamente el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que reconoce la preservación de la diversidad biológica como crucial para el logro del desarrollo sostenible, más tarde, proporcionará otros espacios que hablarían más específicamente sobre la agrobiodiversidad. En Brasil, es posible reconocer movimientos que han fortalecido el tema de la agrobiodiversidad desde la década de 1970 en el trabajo de Redes de Tecnología Alternativa para la agricultura, centrándose en la agroecología, junto con el trabajo continuo de las comunidades locales a favor de las semillas criollas. Además, en 2003, un cambio en el gobierno fue testigo de la expansión de espacios para la participación de la sociedad civil, favoreciendo la entrada de nuevas perspectivas para la construcción de políticas públicas. En 2012, mediante el Decreto Nº 7.794, se creó la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (Pnapo), con la quinta guía sobre el tema de la preservación y mejora de la agrobiodiversidad. La movilización internacional en torno al desarrollo sostenible, junto con la movilización nacional para la agroecología y la preservación de las semillas criollas, así como la apertura política a través de un nuevo gobierno, fueron consideradas cruciales por este trabajo para la entrada de agrobiodiversidad en la agenda de políticas públicas en Brasil.

Plavra Clave: Agricultura; Agricultura familiar; Agroecología; John Kingdon; Múltiples Transmisiones.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de Kingdon	31
Figura 2 - Convergência dos Fluxos para a entrada da Agrobiodiversidade para a agenda das políticas públicas.....	91
Figura 3 - Linha do tempo mostrando os principais eventos que levaram à criação da Pnapo e do Planapo.....	94
Figura 4 - Processo sintético da elaboração da Pnapo.....	98
Figura 5 - Estrutura que compõe a Cnapo.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categoria de atores	35
Quadro 2 - Entidades que integram a Ciapo.....	97
Quadro 3 - Representantes da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).....	102
Quadro 4 - Organizações da Sociedade Civil que integram a Cnapo.....	104
Quadro 5 - As sete diretrizes da Pnapo (2013-2015) explanadas no artigo 3º do decreto nº 7.794, 2012.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ASA	Articulação do Semiárido
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
CIAPO	Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CPDA	Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Rural
MMA	Ministério do Meio Ambiente
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
ONU	Organização das Nações Unidas
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MMC	Movimentos das Mulheres Campesinas
CPT	Comissão Pastoral da Terra
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
CAPA	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
COP	Conferência das Partes

CEB	Comunidades Eclesiástica de Base
CUT	Central Únicas dos Trabalhadores
GT	Grupo de Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
CTAO	Câmara Temática de Agricultura Orgânica
MSTTR	Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
CIMAs	Centros Irradiadores de Manejo da Agrobiodiversidade
PPA	Plano-Plurianual
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON.....	18
1.1. Uma análise do campo das políticas públicas	19
1.2. O modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon.....	24
1.3. Perspectiva Metodológica.....	33
2. AGROBIODIVERSIDADE: DO DESENVOLVIMENTO DO TERMO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.1. Pensando a agricultura por lentes mais complexas.....	45
2.2. Cenário internacional e desenvolvimento sustentável	53
2.3. Cenário Nacional, Agroecologia e Agricultura Familiar	64
3. A AGROBIODIVERSIDADE NA AGENDA DA PNAPO	93
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113
6. ANEXOS.....	118
7. ANEXO A - QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS	118
8. ANEXO B – QUADRO REFERENTE AS ENTREVISTAS.....	119

INTRODUÇÃO

Com a Revolução Verde, a agricultura passou por uma ressignificação nos seus padrões de produção, trazendo princípios diferentes daqueles historicamente construídos por mais de 10 mil anos pelo campesinato (MAZOYER, 2010). Com o deslocamento da indústria bélica para o fornecimento da produção de insumos agrícolas esse novo modelo se pautou na utilização de uma quantidade cada vez maior de insumos externos. As bases fundamentais desse projeto estavam assentadas em pacotes tecnológicos estruturados a partir dos fertilizantes petroquímicos, das sementes híbridas e do uso de agrotóxicos.

Nesse contexto, o controle genético entra como peça-chave, tendo em vista que grandes corporações investiram em tecnologias de manipulação genética das sementes; transformando-as em mercadorias, fortemente dependentes de ambientes ideais para seu ótimo desenvolvimento, criando um ciclo contínuo de dependência das sementes comerciais por mecanização e adubação. Em suma, grandes empresas transnacionais atuam no mercado de maneira a controlar todos os elementos que constituem o pacote tecnológico, e por consequência, tendo domínio sobre todas as fases dos sistemas produtivos, resultando em uma forte dependência dos camponeses.

Antes mesmo do final da Segunda Grande Guerra, foi iniciada aplicação de investimentos em técnicas para o melhoramento de sementes, naquele momento conhecidas como Variedades de Alta Produtividade (VAP), por empresas privadas como a Rockefeller e a Ford, sendo então uma grande oportunidade para a reprodução do capital através da agricultura com enfoque no estudo do trigo e arroz para base alimentar mundial. Além do mais, ao final da Segunda Grande Guerra, grande era o poder da indústria química para o abastecimento da indústria bélica, ocasionando assim forte influência na agricultura no sentido do controle de pragas como insetos, fungos e ervas daninhas, através dos agrotóxicos que eram lançados de forma indiscriminada no meio ambiente para garantir a produtividade dos cultivos. Com a mesma intensidade havia também investimentos em fertilizantes químicos, responsáveis por corrigir solos quase sem aptidão agrícola, e grande incidência de maquinários como plantadeiras e colheitadeiras (ROSA, 1998).

Apesar da Revolução do sistema agrícola (pautada na moderna força de expansão do pacote tecnológico) ser um modelo predominante de

agricultura por diversas partes do mundo, ainda hoje é possível encontrar propriedades familiares que estão fortalecidas nos princípios tradicionais de produção, comprometidas com a construção de um conhecimento singular, transmitido por gerações. Analisando o contexto atual, mesmo que o modelo de produção tenda à produção das sementes híbridas e/ou transgênicas, os camponeses persistem depositando sua confiança no potencial que carregam suas próprias sementes, e as reconhecem como “suas” pelo fato de ser através desta agricultura que se domesticou diversas variedades de plantas regidas pela necessidade de adaptação às distintas realidades.

Porém, mesmo diante do empenho dos agricultores familiares, é fundamental que o Estado se atenha aos processos de desenvolvimento que estão em andamento, avaliando as ações governamentais que refletem na agricultura e de qual modo estas ações fortalecem a soberania e segurança alimentar. É fundamental que o Estado priorize projetos de desenvolvimento que considere a diversidade do espaço rural, através da manutenção do patrimônio genético, em favor, também, da reprodução social de diversas comunidades rurais, através de projetos associados à biodiversidade reconhecendo os direitos dos povos tradicionais.

Essa diversidade biológica que envolve as demandas humanas, e que simboliza autonomia aos povos do campo, representa não apenas material genético fundamental na produtividade agrícola, mas a reprodução dos saberes populares de comunidades tradicionais, parte da história e valores de diversas populações e, além de tudo, representa a própria vida através da continuidade dos cultivos que muitas vezes são símbolo de uma cultura alimentar de uma região.

Frente a maior biodiversidade do planeta, o Brasil está em situação de cautela, tendo em vista a grande expansão do modelo do agronegócio no país voltado à padronização dos cultivos agrícolas que se utiliza de técnicas de manipulação genética com objetivo de ter um contínuo aumento de produção, resultando em uma uniformização que põe em risco a diversidade biológica. Para a reprodução deste contexto que desfavorece a diversidade biológica e associada à agricultura, são elaboradas políticas que fortalecem uma estrutura institucional¹,

¹ Na obra de Caio Prado Júnior denominada Formação do Brasil Contemporâneo (1942) podemos compreender este papel do Brasil como importante fornecedor de *commodities* no cenário mundial a partir do próprio processo histórico de formação do país que esteve atrelado à políticas que

como incentivos fiscais e investimentos para grandes empresas de sementes, maquinários, grandes projetos para culturas agrícolas em específicos, entre outros. Isto com o objetivo de sustentar uma dinâmica de mercado alinhada às demandas por *commodities* agrícolas para exportação, porém que se contradiz, diante de um processo de resistência da agricultura voltada à preservação ambiental e valorização cultural.

Em 2012, o Brasil lança a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), que tem como objetivo o alcance do desenvolvimento sustentável através da transição de um modelo convencional de produção agrícola para o modelo agroecológico e orgânico de produção. Então, através do Decreto Presidencial nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, o Brasil se torna detentor de uma política específica de incentivo à agroecologia e produção de orgânicos. Este Decreto surge a partir da mobilização da sociedade civil e movimentos sociais do campo e da floresta com a preocupação de produzirem alimentos de quantidade e qualidade, com menos impacto ao meio ambiente e à vida (BRASIL, 2013).

Em 2013, é findada a elaboração do I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I Planapo) que, de acordo com o artigo 4º do Decreto da Pnapo, caracteriza-se como o principal instrumento integrador de ações públicas neste segmento. O primeiro plano implica o período de 2013-2015, sendo renovado para o período de 2016-2019. Nesta pesquisa analisaremos esse primeiro plano de acordo com o objetivo do trabalho.

O tema da agrobiodiversidade é nosso objeto de interesse, pois a partir da Pnapo toma maiores proporções entre as políticas públicas nacionais, de forma que, este trabalho tem por objetivo analisar como o tema da agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas. Iremos ter como referência a Pnapo por esta política abrigar o tema da agrobiodiversidade em uma de suas diretrizes, ao mesmo tempo em que reconhecemos que a agrobiodiversidade já estava presente em outras iniciativas de políticas públicas, como a iniciativa nº 1426 do Plano Pluri Anual (2008-2011) intitulada por Programa Conservação e Manejo Sustentável da Agrobiodiversidade e o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade do ano de 2007. Esse Programa e Plano anteriormente citados são basicamente materiais de referências,

reproduziam a desigualdade no campo, onde mesmo após a independência política o Brasil permanece com fortes características típicas de um modelo “colonial”.

primeiramente pela impossibilidade de abordar todas as iniciativas no campo que agrega no tema da agrobiodiversidade. Além disto, o programa citado, segundo ANA (2010) não obteve um desenvolvimento esperado, sendo desmobilizado.

As diretrizes da Pnapo são expostas no Artigo 3º do Decreto. São sete diretrizes norteadoras de ações, que implicam temas como soberania e segurança alimentar e nutricional, uso sustentável dos recursos naturais, conservação dos ecossistemas, sistema justo e sustentável de produção, distribuição e consumo de alimentos, valorização da agrobiodiversidade, ampliação da participação da juventude rural e redução de desigualdades de gênero (BRASIL, 2012). Assim, este trabalho irá tratar da inclusão do tema da agrobiodiversidade na Pnapo através da sua quinta diretriz.

Vale ressaltar que a entrada do tema na agenda política brasileira não se resume aos esforços feitos em favor da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), mas havendo vários fios condutores que culminam para que a agrobiodiversidade seja associada à essa política, sendo justamente este o ponto central do trabalho: os desdobramentos que levaram a agrobiodiversidade estar presente na agenda das políticas públicas no Brasil.

O referencial teórico utilizado para esta análise é baseado no estudo de formação de agendas de políticas públicas desenvolvido por John Kingdon, a partir do qual, buscaremos criar um raciocínio em torno das premissas deste autor de como a agrobiodiversidade entra para esta agenda pública, sendo tema preponderante na Pnapo. Assim, o estudo investiga a inclusão do termo agrobiodiversidade nas políticas públicas do Brasil, e que por consequência é vinculando à Pnapo na sua quinta diretriz, envolvendo esta pesquisa então a origem do termo da agrobiodiversidade e, a entrada deste tema na política em si.

Desta forma, o recorte temporal dessa dissertação abrange o período que vai desde a formulação do pensamento em favor da agrobiodiversidade dentro do universo da política pública no Brasil até este tema ser incluído na Pnapo, tendo como apoio também o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I Planapo). Para isto trazemos uma discussão sobre algumas perspectivas que impulsionaram esta temática e que alimentaram a construção do tema da agrobiodiversidade, chegando então à agenda das políticas.

Esta dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado “Políticas Públicas e o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon”,

em que primeiramente temos uma introdução do que são os estudos das políticas públicas, e posteriormente temos o referencial teórico, onde podemos encontrar as principais contribuições de John Kingdon para os estudos de formulação de políticas públicas, explorando o estudo das agendas políticas. Em seguida, no Capítulo II, “Agrobiodiversidade: do desenvolvimento do termo às políticas públicas”, primeiramente é organizado alguns elementos para o entendimento do termo agrobiodiversidade, de forma a ampliar nossa perspectiva a respeito da diversidade de abordagens que ocorre neste campo de estudo para se construir o conceito. Após isto, no mesmo capítulo, são dispostos dois subitens em que serão analisadas as ações que agregam para a construção de um ambiente favorável para a entrada da agrobiodiversidade na agenda das políticas públicas. São abordadas as discussões internacionais sobre diversidade biológica e acordos que refletem no ambiente político brasileiro, somando à um ambiente nacional que já apresenta mobilizações em torno da agroecologia, que se desenvolve no Brasil a partir de organizações não governamentais, movimentos da sociedade civil, entre outros. O segundo capítulo é onde se encontra a reflexão sobre diversas mobilizações da sociedade civil e representantes governamentais que houve em favor de temáticas que agregam na construção da agrobiodiversidade no espaço político brasileiro. No segundo capítulo existe um subitem que expõe de forma mais detalhada como foi desenvolvido o roteiro de campo para a construção dos dados a partir da perspectiva dos entrevistados.

No terceiro capítulo, intitulado como “A Agrobiodiversidade na Agenda da Pnapo”, se explora a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), que é o ponto em que este estudo considera como um referencial para a agrobiodiversidade. O Capítulo III aborda alguns elementos do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), por ser uma importante ferramenta que auxilia na execução da política, que atualmente se encontra em sua segunda versão. Neste capítulo nosso objetivo é analisar a entrada da agrobiodiversidade para a agenda política, sendo identificado o espaço da agrobiodiversidade dentro desta política nacional, e discutir então o quão importante este tema é para alcançar os próprios objetivos da política.

Para a construção deste trabalho foi utilizada a metodologia de análise qualitativa, por meio de entrevistas como instrumento de pesquisa de campo. A discussão deste trabalho será à luz do referencial teórico de formulação de

políticas públicas elaborado por John Kingdon, através de seus estudos em torno da construção de agendas políticas, além do conteúdo coletado por meio de entrevista com atores que em certa medida estiveram presentes no processo de inclusão da agrobiodiversidade na agenda política no Brasil. Este trabalho utilizara importantes informações providas do governo, como por exemplo a Pnapo e documentos associados a isto, e também, materiais provenientes de organizações não governamentais, que agregam significativamente. A ênfase do trabalho está em análises descritivas, interpretativas e reflexivas, para construir uma linha de raciocínio de como a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas no Brasil.

No estudo foram entrevistados cinco (05) pesquisadores e profissionais brasileiros com experiências em instituições governamentais e organizações não governamentais, como a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Assessoria em Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa (As-pta), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Universidades Federais, entre outras (Anexo 01). Estes entrevistados são pesquisadores que trabalham uma gama de temáticas que estão em debate pelas políticas públicas, como desenvolvimento rural, meio ambiente, movimentos sociais, agroecologia, entre outros. Diante da proposta de metodologia qualitativa, as entrevistas são utilizadas para explorar a experiência desses atores, que através de suas vivências, podemos identificar pontos importantes que irão se entrelaçar e fornecer uma abrangente visão do que é o processo de construção da agrobiodiversidade nas políticas públicas. Assim, dentro de nosso objetivo, utilizaremos as falas dos entrevistados que serão associadas ao referencial teórico deste trabalho.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

A construção de um campo teórico em torno do tema das políticas públicas, tanto instrumental analítico quanto o próprio vocabulário das políticas públicas, se mostra útil para diversas áreas do conhecimento como saúde, educação, segurança, habitação, defesa nacional, transporte, saneamento, meio ambiente, gestão pública, desenvolvimento, assistência, cultura, entre muitas outras. É crescente a demanda por profissionais de diversas áreas que possuam habilidades analíticas no campo das políticas públicas, tanto os que trabalham em

organizações públicas, quanto nas organizações do terceiro setor e até mesmo nos organismos multilaterais internacionais (SECCHI, 2013).

Isto porque a sociedade como um todo está submetida às ações por ordem das políticas públicas, e sendo assim, submetidas também às supostas desordens do inadequado desenvolvimento destas. O que temos hoje no campo de estudo das políticas públicas são diversos esforços em favor de analisá-las, tanto em sua construção, como o seu desenvolvimento, ampliando as metodologias para isto. Desta forma, este capítulo esclarece questões vinculadas às políticas públicas para estruturarmos a análise sobre a entrada da agrobiodiversidade na agenda das políticas públicas.

1.1. Uma análise do campo das políticas públicas

Secchi (2013) busca esclarecer o sentido da palavra política na língua portuguesa, onde para Bobbio (2002) *apud* Secchi (2013) *politics* é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem, sendo talvez o conceito mais difundido na língua portuguesa. Este sentido está muito relacionado ao cotidiano, dentro de um imaginário de uma atividade ou competição política. Diferente disto, há uma segunda ideia trazida por este autor da política que é proveniente da palavra *policy* do inglês, em uma dimensão mais concreta que possui relações com orientações para a decisão e ação. O termo política pública está mais relacionado ao segundo.

Esta associação com a língua inglesa feita por Secchi (2013) pode estar atrelada ao fato da política pública como disciplina acadêmica ter surgido nos EUA. Para Souza (2003) existe um processo de rompimento da visão Europeia que concentra suas análises sobre o Estado basicamente a partir da ideia de governo como produtor por excelência de políticas públicas. É sob esta nova perspectiva que Secchi (2013 p. 2) traz algumas importantes indagações sobre o campo das políticas públicas:

As políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p. 2).

Estes questionamentos são uma tentativa de ampliar a literatura sobre as políticas públicas através da forma de análise da ação do Estado, incluindo

novos atores e novos modelos analíticos, para que assim então, possam ser feitas análises para situações específicas. Primeiramente, como citado antes, os estudos das ciências políticas no espaço acadêmico desenvolvidos nos EUA rompe com a ideia de que o Estado é o que por excelência produz a política pública.

Nesta perspectiva da atuação do governo, e contribuindo na construção do campo de estudo e análise das políticas públicas, Dye (2005) parte da premissa que o governo emprega legitimidade às políticas tornando-as produtos dignos de relevância a todos os cidadãos. Ou seja, os cidadãos podem considerar relevante e digna de respeito qualquer ordem de uma determinada amplitude, porém, apenas as ditas governamentais têm por lei legitimidade, à medida que se descumprida é cabível ao Estado operar penalidade. Além disto, a universalidade da ação e do poder do Estado também influi na garantia de que todos serão atingidos por estas ordens de nível governamental. Cabe então, ao governo, determinar por meio de políticas o que é cabível a esse espaço, criando dinâmicas favoráveis ao bom desempenho de uma determinada lei. E é a partir dessa autoridade estatal que os grupos sociais se mobilizam em função de incluírem suas demandas e preferências diante das ações desenvolvidas pelo governo.

Secchi (2013) nos mostra, dentro da sua perspectiva de ciclo de políticas públicas, que uma política pública recebe influência de vários atores durante todo seu percurso. Estes atores possuem a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e resultados de uma política, não apenas tomando decisões, mas estudam e elaboram propostas, com os mais diversos papéis no cenário políticos. Eles *“interagem, alocam recursos, constroem coalisões, resolvem conflitos, em um cenário político”* (SECCHI, 2013. p. 99).

Lotta (2010) ao fazer uma análise referente aos agentes implementadores das políticas públicas reconhece dois potenciais analíticos que objetivam preencher as lacunas nos estudos das políticas públicas. O primeiro é uma tentativa de integrar novos atores diante da implementação de um processo de integração que acontece entre estes diversos atores ao longo de uma cadeia de atividades e relações. O segundo é a análise destes atores e suas influências nos processos de implementação das políticas públicas. Ou seja, existem tentativas de compreender um novo conjunto de atores que atuam de diferentes formas dentro de uma conjuntura política, com papéis diferentes, que carregam consigo uma visão singular sobre determinadas questões, refletindo então nas ações das políticas

públicas.

Se reconhecermos uma maior gama de indivíduos envolvidos na política capazes de desempenhar seus papéis diretamente relacionados aos rumos que se tomam as ações do Estado, então, pode-se levar em consideração para o estudo dos processos de políticas públicas as produções científicas produzidas por pesquisadores de instituições de pesquisa, ações de funcionários públicos dentro de seus respectivos cargos, e diversos outros, que possam gerar consequências dentro do cenário político. Anteriormente estes agentes eram meramente retratados por seus vínculos administrativos através dos conceitos da administração pública tradicional. Assim, adentrar o campo de estudo científico das políticas públicas implica dizer que não apenas membros dos poderes Executivos e Legislativo são por excelência os únicos responsáveis pelos rumos que as políticas tomam, mas reconhecer também que há uma grande força dos servidores públicos, por exemplo, e que estão posicionados em lugares estratégicos diante de determinados assuntos, podendo identificar questões e exercer grande poder persuasivo sobre certos temas, como também podem intervir a partir de um mecanismo de triagem e seleção, fundamentando os pedidos dos próprios formuladores das políticas (SECCHI, 2013).

Outra indagação trazida por Secchi (2013) para este texto é referente à ausência de ação poder ser ou não ser considerada como política pública. Uma política pública é uma ação orientada tanto para ações, quanto para passividade frente à uma demanda, onde Souza (2006) nos esclarece que ela é o *que o governo escolhe fazer ou não fazer* (DYE, 1984 apud SOUZA 2006, p. 5). Concluindo, essa autora tem Lasswell como o autor que inicia estas indagações, onde tomar decisões e analisar políticas públicas implica as seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz?

Souza (2006), na tentativa de sintetizar conceitos sobre o que são políticas públicas², nos proporciona a ideia de que nas teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, encontramos então o campo multidisciplinar das políticas públicas, em uma visão holística, de que o todo é mais importante do que as partes, explicando então as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. A implicação em admitir uma área de estudo holística gera duas situações: as políticas públicas, apesar de ser uma área de

² Trazendo conceitos de Mead, 1995; Lynn, 1980; Peters, 1986; Dye, 1984; Laswell, 1958.

exploração distinta e possuindo seu próprio território de teorias e modelos analíticos, não se restringe à ele, podendo então ser objeto de outras áreas do conhecimento, recebendo então influências; e além disto, esta é uma área que compartilha de vários olhares, o que não necessariamente quer dizer que careça de coerência teórica e metodológica. O campo do conhecimento das políticas públicas é que ele explora o governo em ação, e conseqüentemente analisa estas ações, e quando necessário, propõe alterações aos caminhos percorridos por elas.

Villanueva (2012) nos possibilita compreender como se constrói o pensamento científico em torno das políticas públicas, de modo geral. Para o autor as políticas públicas como disciplina foi um passo fundamental na medida em que solapam diversas limitações na compreensão da natureza dos obstáculos presentes no ambiente político, onde esta dimensão científica da política nos proporciona mais segurança e autonomia técnica no momento das decisões, e nos distancia de um objeto que se desenvolve meramente por interesses políticos. Isto quer dizer que quando o homem inicia uma caminhada acadêmica em torno do objeto político ele alcança outros patamares que o possibilitam reconhecer suas limitações, mudar conceitos a princípio pré-estabelecidos, e caminhar proporcionalmente a partir da reconstrução da sua bagagem de conhecimento referente à ciência política, aprimorando seus sistemas administrativos.

Adicionalmente, para Souza (2006), nos últimos anos, vários fatores foram decisivos para que houvesse uma maior visibilidade da área das políticas públicas, e no caso da América Latina, com países em desenvolvimento e com recente democracia, não foram capazes ainda de obter uma coalizão política minimamente capaz de impulsionar equilibradamente o desenvolvimento econômico com as ações que promovem a equidade social. Provável consequência do pressuposto analítico da política que minimizou seus estudos àquilo que o governo faz ou deixa de fazer, analisados conseqüentemente por pesquisadores independentes. A partir da criação de um novo campo de análise de políticas públicas, surge então uma ampliação do percurso. Primeiramente se sugere que haja uma atenção às instituições, que possuem características sólidas de administração, limitando os instintos humanos que dão à política caráter tirano e sujeita às paixões inerentes à natureza humana. Além disto, as organizações locais vistas como a virtude, nos possibilita reconhecer as demandas reais inerentes às políticas públicas e, por fim, a compreensão de como e por quê os governos optam

por determinadas ações (SOUZA, 2006).

Compreender a dinâmica entorno das políticas públicas é um salto fundamental no campo da ciência, pois reconhece elementos de análise antes não abarcados pela concepção científica, elevando a capacidade de intervir em problemáticas a partir de um entendimento complexo do campo das políticas públicas, sanando dificuldades fundamentais no caminhar do desenvolvimento humano.

Vários motivos levam à conclusão da necessidade de explorar o campo acadêmico das políticas públicas, e um destes é a visível impossibilidade, até então, de traçar caminhos capazes de minimamente reverter um grande processo de exclusão social e de alcançar o desenvolvimento econômico na América Latina. O campo científico das políticas públicas possui também o objetivo de compreender como e por quê os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006).

No Brasil, explorar o campo de análise das políticas públicas é algo muito recente, com estudos que dão ênfase à análise das estruturas e instituições ou referente à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Sendo assim, é necessário ter em mente que os modelos analíticos conceituais das políticas foram construídos em países desenvolvidos, com democracia consolidada e economias industrializadas, exigindo maior atenção para serem utilizados nos estudos no Brasil, adaptando o conjunto de instrumentos de análise às condições de sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000).

Segundo Frey (2000) a realidade brasileira das políticas públicas está baseada em uma visão neoinstitucional e que tem as estruturas institucionais como base diante da formulação dos modelos de análise. Isto quer dizer que, uma estrutura institucional frágil como a do Brasil é passível de futuros equívocos dentro das metodologias de análise, sendo então restringido o avanço do desenvolvimento de estudos de políticas públicas para o universo conceitual nacional, e não dispondo de uma teoria uniforme se cria então uma realidade constante de experimentações democráticas.

Algumas questões ainda abordadas no universo das políticas públicas estão enraizadas nos conceitos da administração pública tradicional, como a visão equivocada que compara o processo de políticas públicas com o de tomada de decisão. O campo de estudos das políticas públicas vai muito além de entender a ação de tomada de decisões, mas também o estudo da definição de agendas,

desenvolvimento de alternativas, implementação de decisões e avaliação das medidas públicas. Além disto, outro limitante da visão da administração pública tradicional é o papel dos gestores públicos, tidos anteriormente como administradores somente. Porém, o que essa nova conjuntura das políticas pública é capaz de reconhecer é a importância do desempenho destes agentes, compromissados também com todo o processo de políticas públicas, assumindo envolvimento com a construção destas (WU *et al.*, 2014).

Conforme estes autores houve mudanças estruturais no reconhecimento das políticas públicas, o que exigiu um modelo de análise que trate do ciclo das políticas públicas. Secchi (2013) reconhece sete processos que circundam este modelo, sendo: 1) Identificação do problema, 2) definição de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção. Devemos ter em mente que estas sete etapas não implicam uma forma linear de desenvolvimento dos processos políticos, mas são uma organização metodológica que objetiva proporcionar a identificação de pontos específicos dos acontecimentos da política. Assim, para estudarmos as políticas públicas no espaço acadêmico é importante que possamos materializar pontos para identificações e conceituações.

O ciclo de políticas públicas é uma forma de visualização e interpretação que organiza uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Este modelo possui grande utilidade, auxiliando na organização dos estudos, criando uma metodologia para um tema complexo, além disso, cria um referencial comparativo para casos heterogêneos. O ciclo é um modelo de análise, utilizado como base para análise das políticas públicas por diversos outros autores (VILLANUEVA, 1993; FREY, 2000; WU, *et al* 2014) que agregam aos estudos das políticas públicas, e passível também a contradições. Desta forma, este trabalho se atém aos ciclos das políticas públicas, e em específico ao modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), que apesar de ter construído ideias críticas ao modelo de ciclo de políticas públicas, foca em um momento específico do ciclo, mais especificamente nos estágios pré-decisórios, com análise de como um tema entra para a agenda das políticas públicas.

1.2. O modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon

Dentro da gama de perspectivas relacionadas à formulação de

políticas públicas³, e mais especificamente em relação aos modelos de análise do processo de formulação de políticas públicas, este trabalho se baseará na compreensão de John Kingdon (2003). Este autor reconhece a etapa da formulação como divisível em quatro processos: 1) estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; 2) considerações das alternativas para formulação de políticas públicas a partir das escolhas que serão realizadas; 3) a escolha dominante entre as opções disponíveis; e 4) implementação da decisão. O autor em sua obra concentra seus esforços nos dois primeiros destes processos - o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas (*agenda-setting*) e as considerações das alternativas (*alternatives*) a partir das quais as escolhas serão realizadas para formulação destas políticas públicas (*policy formulation*).

O modelo de Kingdon se baseia na análise da agenda de políticas públicas, centrando-se no principal questionamento: por que e como um determinado tema é inserido ou mesmo desconsiderado na construção da agenda política? Como é dito em sua obra, Kingdon (2013) inicia, já no primeiro capítulo, chamando atenção para um questionamento fundamental de seu raciocínio: Como chega a hora das ideias? (*do inglês How Does na Idea's Time Come?*). Este questionamento é parte, como o autor afirma, de um quebra cabeça maior, tendo em vista que os cientistas políticos conhecem muito sobre a promulgação final da legislação, e até mesmo decisões autorizadas que são tomadas em diversos âmbitos do governo, porém, um complexo processo de predisposição a definição da política permanece relativamente desconhecido. O autor reflete então sobre a forma como uma determinada questão se desenvolve no universo político e na mentalidade dos agentes políticos como um problema que merece entrar para a agenda das políticas públicas que até o estudo do autor parecia ser pouco debatido no universo das políticas. Kingdon se debruçou sobre esta etapa das políticas no estudo das ciências políticas, questionando esta lacuna e consequentemente ampliando o espaço de debates sobre isto.

Inicialmente, é fundamental ter claro o que se configura como uma agenda de políticas públicas, pois é a partir da agenda que as ações

³ Brasil e Capella (2015) em seu trabalho *O Processo de Agenda-Setting para o Estudo de Políticas Públicas* nos oferecem uma perspectiva de agendas de políticas públicas, reconhecido a partir da compreensão de Dahl (1961) de que esta agenda governamental precisa se fazer notória e indispensável no processo político dos governos democráticos, onde mesmo que o trabalho não nos afirme que é o pensamento de Dahl que dá início aos estudos de *agenda-setting*, mas nos possibilita a capacidade de compreender que qualquer questão pode tomar a atenção das elites.

governamentais tomarão formato e serão organizadas. A agenda é basicamente o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento, sendo que o modelo de Kingdon é justamente a formulação de uma análise deste momento de *agenda-setting*, por sua vez, subdividido por fluxos.

Denominado como Múltiplos Fluxos, o modelo de Kingdon é o reconhecimento de estruturas, denominadas por sua vez de fluxos, onde cada uma possui elementos característicos e que influenciam na formação da agenda política⁴ (CAPELLA, 2006). Delimitar essas estruturas é uma maneira metodológica de explorar a formação da agenda política, e consequentemente as políticas públicas que refletem da formação da agenda. Para a estrutura de estudo de agenda, os fluxos se dividem em três – problema (*problems*), alternativas (*policy alternatives*) e política (*politics*) – e estes quando se convergem, explicadas mais adiante, fornecem as condições ideais de mudança da agenda das políticas públicas.

O primeiro fluxo é o problema (*problems*), e inicialmente a nítida compreensão do que é de fato um problema é fundamental para a análise desse fluxo. Uma questão e um problema podem ser facilmente confundidos se não assumirmos que são situações distintas. Isto porque questões surgem de modo constante nos governos, a política é justamente esta permanente ação de indagar o que o Estado pode melhorar em seus serviços para que a sociedade como um todo seja favorecida. As questões são situações percebidas pelos agentes políticos, porém o que distancia estas questões de um problema de fato é quando os formuladores das políticas acreditam que é necessário fazer algo a respeito da situação. Ou seja, quando determinada questão é considerada insuficiente a ponto de não haver o reconhecimento da necessidade de intervenção, então ela permanece sendo apenas uma questão. Já quando os agentes tomam como primordial uma ação referente à questão, então por consequência torna-se de fato um problema reconhecido no universo das políticas públicas.

O que Kingdon quer nos mostrar com isto, é que ser ou não um problema dentro deste ambiente político é uma questão de percepção e interesses políticos, que envolve a interpretação diante de uma construção social (CAPELLA, 2016). Isto pode nos proporcionar uma discussão quanto ao ambiente político em

⁴ Agenda (*Agenda-Setting*) que é primeiro processo dos quatro processos de formação das políticas públicas.

que os atores estão inseridos, principalmente os que têm influência direta com a construção das agendas políticas. Há um grande cenário que pode perpassar este universo de percepção dos agentes políticos sobre o que vem a ser um problema. A construção de pautas políticas se configura em torno de um problema, tanto para a transformação de uma questão em problema, quanto para formação de um espaço político direcionado por um determinado raciocínio de ideias, estando a pauta ligada às percepções que se têm das políticas públicas pelos envolvidos.

A política não está livre dos preceitos paradigmáticos da sociedade, havendo então o reconhecimento do campo de análise que nos leva a entender os motivos de certas perspectivas políticas, dentro de uma análise mais geral. É a partir do modelo formulado por Kingdon, que busca reconhecer como e o porquê os governos optam por determinadas ações, ligando então à ideia de percepção, é que entendemos o amplo espaço de construção das políticas públicas para analisar, expandindo assim para o estudo do que a antecede, superando a antiga forma de compreensão deste campo.

Kingdon transmite a relevância de diferenciar questão de problema e fornece requisitos para chegar a isto. São três mecanismos básicos que nos levam a reconhecer o problema como tal: 1) indicadores; 2) eventos, crises e símbolos e 3) *feedback*. Estes três elementos básicos irão moldar a forma que o próprio problema será definido, o que será fundamental na competição por espaço na agenda (*agenda-setting*). A existência de um problema pode ser identificada basicamente pela presença de determinados dados que são sistematizados diariamente pela administração governamental.

Destes três mecanismos de reconhecimento do problema, o primeiro (indicadores) é o que faz parte de uma tarefa rotineira de órgãos governamentais e não governamentais, pois possuem o objetivo de monitorar as políticas públicas, ou seja, eles transitam em diversos níveis pelo ambiente institucional. Além de um monitoramento de rotina, existem pesquisas feitas a partir de problemas específicos, que implicam além dos órgãos governamentais, também instituições não governamentais, como pesquisadores e acadêmicos (CAPELLA, 2006). Estes indicadores, que podem ser construídos de diversas formas, não concluem a existência de um problema, e que como citado anteriormente, esta constatação é feita a partir de uma perspectiva que os agentes políticos envolvidos possuem. O que os indicadores fornecem aos tomadores de decisão e aqueles que estão

inseridos neste contexto é a utilização destes para avaliar a magnitude de um problema e tomar consciência das mudanças necessárias.

Este primeiro mecanismo não necessariamente deixa em evidência o problema, é necessário que seja feito algo para chamar atenção. Este impulso que expõe aos agentes o problema pode ser fornecido pelo segundo mecanismo, que é um evento, uma crise ou um símbolo que atrai a atenção para o problema público. Neste sentido, o segundo fluxo do modelo de Kingdon é o das alternativas (*policies alternatives*), e mesmo que a tendência seja confiar que a ordem natural dos fluxos é surgir primeiramente o problema e em seguida as alternativas, Kingdon nos sugere o contrário. Para ele não necessariamente as pessoas resolvem os problemas, ao invés disto, elas sugerem as alternativas antes mesmo de ter um problema, e os incorporam de forma inversa: procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções. A partir disso, a tendência para o reconhecimento de um problema pode estar mais voltada aos interesses políticos, do que propriamente o entendimento de um problema seguido da busca por alternativas (CAPELLA, 2006)

Secchi (2012) explica as teorias sobre a tomada de decisão a partir de três formas: 1) Problemas que buscam soluções; 2) comparações sucessivas limitadas; e 3) soluções que buscam problemas. Nos casos que se enquadram no primeiro formato ocorre que o problema já é conhecido e estudado, onde a partir dos objetivos estabelecidos são buscadas alternativas para resolver o problema. No segundo formato, os tomadores de decisão ajustam o problema às soluções e as decisões ao problema sendo denominado por comparações sucessivas limitadas por conta do reconhecimento do problema, o estabelecimento dos objetivos e a busca por soluções ocorrem de forma simultânea (LINDBLOM, 1959 *apud* SECCHI, 2012). Já no terceiro formato os tomadores de decisão precisam buscar um problema, tendo em vista que já possuem a solução. Isto ocorre, quando por exemplo, um empreendedor da política com objetivo que sua proposta se torne política, precisa evidenciar deixar um problema em evidência.

A partir da melhor delimitação do problema e surgimento das possíveis alternativas para este problema, podemos pensar que diversas propostas circulam no ambiente de discussão, e que é provável que certas condições tornam algumas propostas mais atraentes, ou basicamente persuasivas que outras, a ponto de haver alternativas que se destacam. Kingdon em seu método ressalta um importante acontecimento de difusão de uma proposta, denominando por *soften up*.

Este é o processo de difusão de determinada proposta por meio da persuasão sendo levada aos diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as *policys communities*, mas o público em geral.

O intuito é influenciar o público, juntamente com um efeito multiplicador (*bandwagon*) em que as ideias se espalham, garantindo mais adeptos. Com esta *performance* o fluxo de políticas produz um número restrito de propostas, que são em primeiro caso estas que sofreram um empenho significativo de persuasão (*soften up*) e multiplicação (*bandwagon*), e que posteriormente serão submetidas à um filtro. Esse filtro por sua vez é comparado por Kingdon ao processo de Seleção Natural de Darwin, e neste caso, denominado de teoria de Caldo Primitivo de Políticas (*Policy Primival Soup*). Basicamente, as alternativas que fazem parte do caldo são as que foram valorizadas pelo método de difusão por persuasão e de multiplicação, e que mais adiante estas alternativas irão emergir.

A linguagem figurada em torno do Caldo Primitivo nos facilita entender que a imersão de uma alternativa será necessária para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório, e o que a leva ao topo é sua viabilidade técnica e seus custos toleráveis, podendo formar um grupo de várias destas. Assim, esta teoria nos fornece uma visão didática do que é necessário para que uma alternativa se destaque sobre as outras, chegando ao topo do Caldo Primitivo. Ou seja, a comunidade política, que é mais ampla que o grupo que de fato toma as decisões, esta comunidade é formada por grupos de interesse que por meio da persuasão proporcionam a formação de um grande Caldo de alternativas, sendo que estas emergem de acordo com a viabilidade que possuem, podendo ou não entrar na agenda futuramente, mas que ao emergirem são as que de fato serão efetivamente cogitadas no processo decisório.

Nitidamente, esta organização em torno das agendas políticas é um processo de peneiramento: uma questão surge e se torna um problema público quando os formuladores de políticas acreditam que é necessário fazer algo a respeito, influenciados por interpretações e percepções de suas próprias construções sociais, então são pensadas alternativas/soluções a respeito do problema, e elas são difundidas para um grande público que vai além da comunidade política, multiplicando então o efeito que a proposta possui. Se pensarmos na complexidade e dimensão de temas (que formam agendas gerais e específicas) que cercam o ambiente político iremos chegar mais próximo da

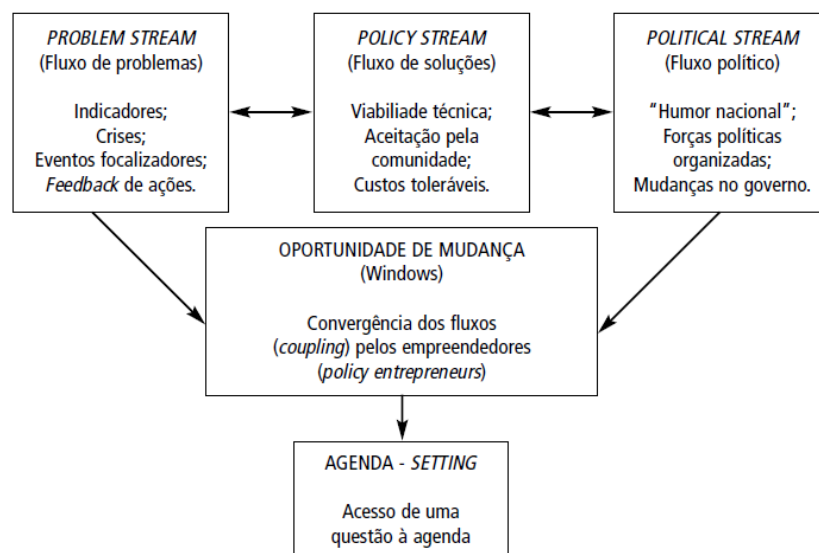
linguagem figurada do Caldo Primitivo do Modelo de Kingdon, comparando esta gama de assuntos que transitam no espaço político ao conceito de Darwin: inúmeras alternativas soltas, de diversas naturezas e proporções, provindas de diferentes linhas de pensamentos, elas se elevam em um processo de persuasão (*soften up*) e consequentemente se multiplicam (*bandwagon*), mas a seleção só distingue e destaca aquelas que se apresentarem viáveis – técnica e financeiramente. Só essas então emergem e irão ser pensadas mais detalhadamente pelos grupos decisórios. Usando preceitos Darwinianos, Kingdon nos disponibiliza o entendimento de que a seleção das alternativas para construção de políticas também está ligada à busca não apenas de percepções, mas da real possibilidade que esta pode ser gerida no cenário de gestão governamental.

Porém, não é o Caldo Primitivo que determina como um tema entra para a agenda. Este conceito apenas explica que existe uma seleção de alternativas que de fato são consideradas viáveis. Em resumo, no Caldo Primitivo o que seleciona as ideias é o elemento viabilidade. Após esclarecido como funciona o desenrolar das alternativas, é cabível explorar o terceiro fluxo, o fluxo da política (*politics stream*). Este fluxo por sua vez pode ser considerado independente dos outros, seguindo sua dinâmica e regras e amplamente responsável pelas transformações na agenda governamental, e se subdivide em três elementos: 1) solo fértil/ humor nacional (*national mood*), 2) forças políticas (apoio/oposição) e 3) mudanças de governo (*turnover*). O primeiro e segundo elemento (*national mood* e *turnover*) são os maiores propulsores de transformações na agenda governamental.

O humor nacional, primeiro elemento de análise do fluxo político, é o reconhecimento do tipo de ambiente em que as políticas estão inseridas, podendo ser entendido através de grupos de pressão, opinião pública, pressão do legislativo e das agências administrativas ou movimentos sociais, ou até mesmo o próprio processo eleitoral. Já as mudanças de governo se baseiam na mudança de pessoas em posição estratégica dentro da estrutura governamental, a mudança de gestão em si, a mudança de composição do Congresso, mudanças de chefia de órgãos e de empresas públicas, e que basicamente são potenciais elementos que proporcionam mudanças na agenda política. Para o elemento mudança de governo (*turnover*), Kingdon (2013) destaca a mudança de competência sobre uma determinada questão. Determinada temática pode estar disposta como competência de diversos setores, podendo gerar disputas, causando uma imobilidade governamental ou até

uma inclusão na agenda, dependendo da localização da estrutura administrativa, mas quando ocorre uma modificação no sentido desta competência de determinada questão é reconhecida então como mudança de governo.

Figura 1 – O Modelo de Kingdon



Fonte: Capela, 2016.

Concluída a exploração do estudo das estruturas de cada um dos três fluxos de políticas – problema (*problems*), alternativa (*policy*) e política (*politics*) – resumimos que quando os três fluxos convergem, sendo o fluxo problema (*problem*) e política (*politics*) os principais influenciadores, é tida então a abertura da janela de oportunidade (*policy windows*). Em momentos críticos, os fluxos *problems*, *policy alternatives* e *politics*, que são metodologicamente separados, se juntam, onde o fluxo de soluções e problema se juntam, e ambos estão unidos à forças políticas favoráveis (CAPELLA, 2006). É importante ter em mente que embora existam de fato processos diferentes entre os fluxos mencionados, eles não seguem necessariamente qualquer padrão regular. Mesmo que sejam logicamente iguais, o que ocorre é um desenvolvimento independente de fluxos onde nenhum procede cronologicamente o outro. Na mesma proporção desta realidade de independência, estes fluxos que estão separados tornam-se acoplados diante de alguma conjuntura crítica.

Para melhor compreendermos o modelo de Kingdon, ele denomina o exato momento de convergência dos três fluxos por *coupling*, quando ocorre a convergência/acoplamento dos fluxos (*coupling*) e, então necessariamente isto gera

a abertura de uma janela de oportunidade (*policy windows*). Um fato importante para entendermos este ambiente de formação de agenda é que uma janela de oportunidade aberta não faz com que um tema seja automaticamente incluído na agenda, mas apresenta o momento ideal para que haja a inserção. Em resumo, um tema entrará para a agenda das políticas públicas se a janela de oportunidade (*policy windows*) for aproveitada.

Ainda, é fundamental ressaltar o espaço destinado aos agentes das políticas públicas no modelo de Kingdon. Primeiramente há uma comunidade de pessoas que desempenham trabalho em torno das políticas públicas, esta denominada por *Policy Communities*, em que os membros não são necessariamente atores que tomam importantes decisões no processo de formação das políticas públicas, mas que estão dispostos em diversos cargos podendo ser assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas permanentes a grupos de interesse, entre outros (CAPELLA, 2006). Ou seja, é reconhecida a presença de diversas pessoas que exercem papéis importantes dentro do ambiente político, em alguns casos decidindo sobre as políticas públicas, mas mesmo que estas não decidam diretamente, a comunidade política conduz as ações políticas, dentro de suas especificidades. É importante destacar quem faz parte da *Policy Communities*, pois é por meio de suas percepções que importantes decisões são tomadas. Uma ideia não se transforma automaticamente em uma política pública, sendo esta comunidade responsável importantes transformações nas políticas públicas.

Além de reconhecer uma ampla comunidade formada por diferentes atores políticos, há também a existência de Empreendedores Políticos (*policy entrepreneurs*), sendo estes portadores de importantes ações dentro da formação da agenda de políticas públicas. A função básica de um empreendedor de política é a criação de elos entre os três fluxos de políticas, podendo os empreendedores desfrutarem de uma posição de autoridade, ou simplesmente estarem inseridos no governo ou até mesmo não fazer parte dele. Em geral, estes empreendedores são especialistas em uma determinada questão e isto faz com que eles possuam importante habilidade de apresentar ideias a outros indivíduos, estando sempre atentos à abertura de janelas de oportunidades.

Capella (2006) explica que ator político pode ser empreendedor. Para a autora, um empreendedor político pode ser um 1) presidente, e que neste caso é um ator mais forte na definição da agenda política, juntamente então com

uma alta administração e até mesmo o poder legislativo. Este por sua vez, além de possuir o mais alto posicionamento, também pode ser considerado como um 2) especialista, que também é um empreendedor mas que seu trabalho irá estar mais atrelado ao controle das alternativas a serem consideradas. Além destes, 3) partidos políticos também podem ser considerados como empreendedores de políticas, podendo em suas atribuições elevar uma questão à agenda governamental através de seus programas de governo, porém nem sempre as plataformas eleitorais são as principais indutores das ações, pelo fato de alguns interesses particulares através de acordos serem firmados antes mesmo de um membro do partido chegar ao poder. E por fim a 4) mídia é também uma empreendedora política. Capella (2006), passando por uma importante observação no estudo de Kingdon, destaca que apesar da relevância da mídia, para o autor, essa se mostrou a menos influente na agenda, justificado pelo autor o argumento de que a mídia destaca temas que já estão na agenda das políticas públicas (CAPELLA, 2006).

É diante do Modelo de Kingdon, com as diversas delimitações acima exploradas, é que este trabalho se propõe a analisar a entrada na agenda das políticas públicas o tema da agrobiodiversidade. Para isto, no próximo capítulo serão dispostas algumas considerações sobre o termo agrobiodiversidade, para então posteriormente avançar em uma análise dele nas políticas públicas no Brasil.

1.3. Perspectiva Metodológica

Para a construção desta pesquisa foi utilizada a metodologia de análise qualitativa com entrevistas semiestruturadas como instrumento de entrevista de campo. A discussão deste trabalho será à luz do referencial teórico de formulação de políticas públicas, John Kingdon, através de seus estudos em torno da construção de agendas políticas. A ênfase do trabalho está em análises descritivas, interpretativas e reflexivas, para construir uma linha de raciocínio de como a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas no Brasil.

Um importante ponto a ser ressaltado é o período em que foi elaborada a pesquisa em questão. A pesquisa foi feita no ano de 2019, onde a Pnapo se encontrava no último ano do seu segundo plano (II Planapo – 2016 – 2019). Isto representa um longo período passado desde a criação da política através do Decreto nº 7.794 até o momento de construção desta dissertação, mais

especificamente um período de sete anos, o que distancia este trabalho do momento em que a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas no Brasil.

Tendo este como um desafio de pesquisa, foi necessário retornar neste período da entrada do tema na agenda através de elementos metodológicos como as entrevistas, que possibilita uma aproximação com importantes atores políticos. Podem ser considerados atores políticos todos aqueles indivíduos que possuem a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente conteúdos e os resultados da política pública, sensibilizando a opinião pública referente a um determinado problema, influenciando a entrada ou não de um tema na agenda, estudando e elaborando propostas, tomando decisões e fazendo com que intenções sejam convertidas em ação (SECCHI, 2017). Neste sentido, mesmo que não tivesse sido possível para esta pesquisa a oportunidade de partilhar de espaços políticos foi possível articular diálogos que foram cruciais para delimitar boa parte desta pesquisa.

Em análise qualitativa é essencial compreender o processo de seleção dos entrevistados. Por estar no contexto qualitativo se utiliza a seleção no lugar de amostra. Isto porque, segundo Martin e Gaskell (2002), o termo amostragem carrega, inevitavelmente, conotações dos levantamentos e pesquisa de opinião onde, a partir de uma amostra estatística sistemática da população, os resultados podem ser generalizados dentro dos limites específicos de confiabilidade. O objetivo em se utilizar da pesquisa qualitativa é de explorar o espectro de opiniões diante de diferentes representações sobre o assunto em questão. Martin e Gaskell (2002) expressam:

Em síntese, o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista. Diferentemente da amostra do levantamento, onde a amostra probabilística pode ser aplicada na maioria dos casos, não existe um método para selecionar OS entrevistados das investigações qualitativas. Aqui, devido ao fato de o número de entrevistados ser necessariamente pequeno, o pesquisador deve usar sua imaginação social científica para montar a seleção dos respondentes (MARTIN E GASKELL, 2002, p. 70).

Como referência para a delimitação dos entrevistados foi utilizado Secchi (2017) que constrói uma caracterização dos atores envolvidos nas políticas públicas. Esse referencial destaca os analistas de políticas públicas que também podem ser considerados como atores políticos, sendo eles capazes de identificar os atores no processo de políticas públicas, como também os padrões de relacionamento entre os atores. A seguir, um quadro que expõem a categorização

dos atores políticos a partir de Secchi (2017):

Quadro 1 - Categorias de atores.

Atores governamentais	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos - Designados politicamente - Burocratas - Juízes
Atores não governamentais	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos de Interesse - Partidos políticos - Meios de comunicação - <i>Think tanks</i> - Destinatários das políticas públicas - Organizações do terceiro setor - Outros stakeholders: fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas etc.

Fonte: Elaboração da autora segundo Secchi (2017).

Esta classificação disposta por Secchi (2017) auxiliou neste trabalho basicamente na busca por atores políticos que estivessem associados aos perfis que este referencial teórico fornece. Ou seja, mesmo que no âmbito organizacional deste trabalho seja levada em consideração a classificação de atores políticos segundo Secchi (2017), isto não quer dizer que os entrevistados se consideram pertencentes a alguma destas categorias, não sendo explorado nas entrevistas este tema.

Reconhecendo isto, para as entrevistas foi delimitada uma lista de indivíduos que tiveram espaço de atuação no momento de construção da Pnapo. Isto porque eles indicariam elementos fundamentais em torno deste ambiente tanto da construção da política quanto de como o tema da agrobiodiversidade foi tido como importante ao ponto de estar inserido na política como uma diretriz. Os atores governamentais estão em um posicionamento importante, por conta, por exemplo, de sua legitimidade para propor políticas de grande impacto social, como no caso dos políticos, bem como serem detentores de experiência adquirida, proporcionando-os uma competência técnica diante de dos mecanismos

hierárquicos de coordenação, como no caso dos burocratas, além dos atores designados politicamente, que por sua vez são eleitos para servir em função de chefia, direção e assessoramento na administração pública (SECCHI, 2017).

Neste trabalho foram identificados atores governamentais e não governamentais, que estiveram ocupando importantes papéis no período de entrada da agrobiodiversidade na agenda política e também atuaram ativamente no processo de construção da Pnapo, bem como seu Plano. Porém, mesmo que constatados não houve respostas quanto a disponibilidade para um diálogo sobre a temática. Uma justificativa pode estar atrelada à mobilidade que o espaço político possui, onde em um período de sete anos significativas mudanças ocorreram no cenário político. estas mudanças levam os políticos a se afastarem de seus cargos, ou serem mobilizados para outras temáticas, bem como o caso dos burocratas, que mesmo tendo uma estabilidade no quadro administrativo governamental, sejam constantemente solicitados diante de outras demandas, e até mesmo a abertura de outras agendas política.

Em relação aos atores políticos, podemos utilizar também a visão de Kingdon (2013), onde atribui destaque em seu trabalho aos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*). Para o autor, empreendedores políticos são pessoas que estão dispostas a investir seus recursos para promover propostas ou problemas e que além de levarem pessoas a darem atenção a determinados temas, também são responsáveis pelo acoplamento dos fluxos problemas e alternativas. Estes empreendedores conseguem fazer esta amarração entre os fluxos, por estarem sempre atentos à abertura de janelas, onde sem eles a ligação entre os fluxos pode não ocorrer (CAPELLA, 2006). Na banca de avaliação desta dissertação foi ressaltada a importância desta classificação de ator político empreendedor por Kingdon, isto porque, mesmo que muito rica a classificação de Secchi (2017), nas entrevistas não foi explorado como cada entrevistado se reconhece. Além disto, é possível que cada entrevistado atualmente esteja em posições diferentes das que quando o tema da agrobiodiversidade entrou para a agenda das políticas públicas.

Foi entrevistado um ator político da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa (Entrevistado 1), ligado à linha de pesquisa de Conservação e Recursos Genéticos. Por atuar com pesquisas na área de conservação local de agrobiodiversidade junto a povos e comunidades tradicionais este ator foi então importante fonte de informações em torno de tema e das

mobilizações em favor da entrada da agrobiodiversidade para a agenda política. Mesmo que no momento da construção da Pnapo esse ator político não estivesse participante do processo por motivos pessoais, esteve anteriormente trabalhando com o tema da agrobiodiversidade, bem como atualmente permanece desenvolvendo pesquisas neste âmbito.

Foram identificados também dois atores políticos voltados ao universo de análise das políticas públicas. Eles são especialistas em determinados temas como política em favor da agroecologia, preservação ambiental, entre outros, enriqueceram a compreensão sobre como o tema da agrobiodiversidade se desenvolve no universo político. Ambos estão vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA). O primeiro (Entrevistado 2) foi crucial para o decorrer de grande parte da pesquisa, ao passo que desenvolve um trabalho permanente de avaliação da própria Pnapo, favorecendo a ampliação tanto de momentos cruciais para a entrada da agrobiodiversidade para agenda, bem como conhecimento de outros atores que estiveram participando deste processo. Este ator atua no campo da agrobiodiversidade e agroecologia desde o período da Rede de Tecnologias Alternativas para Agricultura (Rede TA), na organização denominada Centro Ecológico, bem como em 2003 esteve vinculado à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), além de uma ampla atuação em departamentos de pesquisas e universidades. Atualmente atua na área de pesquisa, dispondo de diversos materiais de análise da própria Pnapo.

O segundo ator que desenvolve análises de políticas públicas foi o Entrevistado 3, que também faz parte atualmente do CPDA, atuando na linha de pesquisa em Biodiversidade, Recursos Naturais e Culturas, além de desenvolver pesquisas pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas para Estratégias de Desenvolvimento (INCT-PPED). Também atua como membro do Conselho Internacional do *The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB* e do Projeto *Steering Committie* do projeto *TEEB-Agri-Food*.

Foram entrevistados, além destes, mais dois atores políticos. Estes por sua vez estão inseridos em uma realidade de organizações civis que agregam na construção de políticas públicas a partir da vivência e trocas de experiências com a sociedade civil. Primeiramente, o Entrevistado 4, que esteve participando do processo de construção da Pnapo e envolvido no tema da agrobiodiversidade a

partir da Associação Brasileira de Agroecologia (ANA). Sua experiência nesta organização esteve bastante envolvida também na construção de análises referente ao processo de resistência contra os transgênicos e a favor das sementes tradicionais no Brasil. Já o Entrevistado 5 possui vínculo com a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (As-pta), trabalhando no acompanhamento das mobilizações em favor das sementes tradicionais, e também com o tema da transgenia. Esteve presente no processo de construção da Pnapo no grupo de trabalho referente às sementes e participou da implementação da Lei de biossegurança e implantação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).

Foi construída uma lista de entrevistados que contém atores governamentais, como políticos e burocratas que participaram de forma determinante no desenrolar da política. Os políticos, por exemplo, são fundamentais, *onde estando em cargos do Executivo e Legislativo possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social* (SECCHI, 2017, pg. 102). Além deles, os burocratas estão posicionados de forma a administrar, primordialmente, fora da perspectiva eleitoral, atuando a partir de sua experiência em determinadas temáticas da política (SECCHI, 2017). Essa escolha primordial por atores governamentais se fez presente na delimitação da pesquisa de campo, havendo posteriormente uma significativa impossibilidade por alcançar estes atores para entrevistas. É provável que pelo tempo já passado desde a criação da Pnapo até o desenvolvimento deste estudo pudesse haver uma desmobilização do corpo político que se configurava naquela época. Os atores são dispostos em função das agendas, da mesma forma que ao passar do tempo, e abertura de novas agendas possibilita uma nova conjuntura desses atores, deslocando de umas atividades para outras no caso dos burocratas, e no caso dos políticos, podendo ser muito mais móvel ainda, por estar atrelado aos ciclos eleitorais.

Desta forma, houve consideráveis dificuldades em obter respostas de atores governamentais, não havendo retorno para futuras conversas de grande parte dos atores procurados. Além destes, foram constatados analistas de políticas públicas envolvidos no tema da agrobiodiversidade na área das políticas públicas para esta pesquisa, ao passo que o diálogo com estes atores proporcionou a delimitação de outras entrevistas, destacando o diálogo com o Entrevistado 2. Isto porque, os analistas desempenham um papel de estar acompanhando e

desenvolvendo conteúdos diversos, como pesquisas científicas, em função dos que vem a se desenvolver no cenário das políticas públicas, proporcionando então uma perspectiva de como se deu a entrada do tema da agrobiodiversidade na agenda das políticas públicas.

É importante ressaltar que é um desafio desenvolver uma pesquisa após um grande período de distância da entrada da agrobiodiversidade na agenda política, por conta da dificuldade de alcançar as informações necessárias para se concluir esta pesquisa. Porém é de grande importância, tendo em vista que esse é um momento único na política brasileira, e que possivelmente podem não haver possibilidades mais afrente de desenvolver um estudo em torno da agenda da agrobiodiversidade.

No total foram cinco (05) entrevistas (Anexo B), que ocorreram tanto de forma presencial quanto via internet. Pela dificuldade de acesso a diversos gestores dispersos geograficamente, para entrevista presencial optou-se por um ponto estratégico, que foi a cidade do Rio de Janeiro, onde foi possível encontrar analistas de políticas públicas. Estes analistas entrevistados presencialmente auxiliaram de forma direta na construção de um contato com outros atores que foram posteriormente entrevistados via internet. As entrevistas foram todas registradas em documento de áudio e posteriormente transcritas para facilitar no processamento das informações coletadas.

As entrevistas foram conduzidas através de questionários semiestruturados (Anexo A) em que esta escolha se deu por conta do interesse, tanto de responder perguntas específicas dentro do contexto delimitado por este trabalho, bem como também explorar a experiência do entrevistado o deixando livre para percorrer por outros pontos que achasse preponderante. As entrevistas tiveram caráter qualitativo, tendo em vista que Martin e Gaskell (2002) entendem esta categoria como capaz de obter uma compreensão com maior profundidade, oferecendo informação contextual valiosa para ajudar a explicar situações específicas. Além das entrevistas, foram analisados documentos como as atas de reunião da Cnapo, que por sua vez estão disponíveis no site institucional. As atas analisadas foram as duas primeiras obtendo-se uma perspectiva de como estavam sendo dispostos os papéis de cada instituição na construção da Pnapo. Estas atas por sua vez apresentam falas de representantes, pautas a serem debatidas, deliberações, entre outras.

2. AGROBIODIVERSIDADE: DO DESENVOLVIMENTO DO TERMO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro da dinâmica projetada para a agricultura nas últimas décadas, foi possível executar um conjunto de práticas que visavam aumentar a produção, isto a partir de métodos em torno dos processos ecológicos. A utilização massiva de adubos químicos, maquinários, defensivos agrícolas, fizeram com que muitos processos fossem abandonados, como por exemplo as relações ecológicas entre diversos organismos, e o investimento em outras áreas fossem ampliados, como a área da genética. Neste modelo de agricultura o material genético é selecionado por seu potencial de rendimento físico, a fim de assegurar aos agricultores um aumento imediato da produção. A manifestação de todo esse potencial genético necessita de um conjunto de insumos de natureza industrial, assim como a adoção de novas formas de manejo que provocam uma modernização completa dos sistemas técnicos tradicionais (FILHO e MIGUEL, 2000).

Ou seja, o material genético está disposto para o pacote tecnológico como ponto decisivo, se associando ao avanço da indústria mecânica provindo da Europa, e ao material disposto pelos EUA da indústria química. Isso possibilitou que houvesse a construção de uma nova dinâmica no sentido das sementes, onde assim são criados os híbridos, que são plantas que se adequam de forma padronizada ao grande incentivo à mecanização (GOODMAN et al., 2008).

A partir disto está formado o que de base é necessário para construir o que hoje conhecemos como pacote tecnológico: sementes modificadas, visando proporcionar maiores rendimentos e padronização das culturas agrícolas, os agrotóxicos e fertilizantes, que estão a serviço de uma agricultura de grande escala através do extermínio de organismos indesejáveis e suprimento das necessidades edáficas, e grande quantidade de maquinário que possibilita a mecanização total do processo. Esta transformação industrial da agricultura ocorreu em forma de apropriações biológica e inovações tecnológicas onde convergiram em um controle sobre o processo rural de trabalho, e assim, novas oportunidades de investimento para os setores de equipamento agrícola. Deste modo, o apropriaçãoismo apresenta a reestruturação constante do processo de produção rural na medida em que estes capitais exploram novas acumulações. Os setores agroindustriais, o de máquinas agrícolas, o químico e o de processamento, tenderam a adaptar suas

estratégias de crescimento a fim de incorporar oportunidades revolucionárias criadas pelas sementes híbridas, convergindo todos estes setores e incorporando inovações, para formar assim o pacote tecnológico (GOODMAN et al., 2008).

As inovações genéticas tornaram possível adaptar as características das diversas culturas para adequá-las às necessidades específicas das indústrias de processamento. Uma das principais características vinculadas às sementes híbridas é a uniformidade, ou seja, uma população com genótipos muito próximos ou idênticos. Esta uniformidade fica muito mais evidenciada quando se adéqua ao arranjo comercial de monocultivo, com lavouras homogêneas, sem misturas de espécies ou variedades. Assim, as principais corporações da indústria química têm se associado e até mesmo adquirido firmas produtoras de sementes a fim de manter e fortalecer a aliança simbiótica entre os aperfeiçoamentos biológicos e a apropriação química (GOODMAN et al., 2008; FREITAS, 2005).

Esse modelo de produção se propagou por diversas partes do mundo. Tendo em vista que, no período pós-guerra, a fome era uma mazela que dizimava boa parte da população em diversos países subdesenvolvidos, este modelo de agricultura avançou através da promessa de alavancar a produtividade, juntamente com a ideia de acabar com a fome, ou seja, um novo modo de produzir poderia supostamente ser a solução para um dos maiores problemas da humanidade: a fome. Desta forma, a Revolução Verde se desenvolve nas mais diversas partes do mundo, se consolidando a partir das mais distintas realidades locais.

No contexto de apropriação e reprodução do capital através da agricultura, onde a tendência crescente das instituições econômicas segue em rumo ao controle das espécies alimentícias mais importantes na mesa da população mundial, é que podemos reconhecer o intenso e contínuo fluxo existente na América Latina nos últimos anos, através de um processo de primarização da economia. Nesse sentido, Abramovay (1998) relata que é real e significativa esta tendência para a agricultura nos países latino americanos, chegando à margem de 53% no total das exportações em 2008, tendo aumento de 11% dentro de um período de 10 anos. Já no Brasil, este avanço foi ainda maior, partindo de 28,4% no ano de 2006 para 47,1% das exportações ao final de 2011, sendo que dos seis produtos primários mais representativos, quatro são provindos de uma dinâmica agrícola de larga escala. Todo esse avanço também reflete nos produtos importados pela

América Latina, colocando-a no papel de grande consumidora de fertilizantes nitrogenados e potássio, tornando-a indispensável no quadro mundial de oferta de produtos agrícolas, mas, representando então, um significativo risco à própria segurança alimentar global.

É necessária uma revolução dupla, que não se afaste da eficiência produtiva, mas que juntamente a isto traga a valorização dos ambientes sociais e naturais que foram nitidamente fragilizados dentro da lógica produtivista no Brasil e em toda a América Latina (ABRAMOVAY e SACHS, 1996). O caminho para se alcançar esta revolução está na busca do direito soberano dos Estados sobre seus próprios recursos biológicos, gerindo de forma prudente suas florestas, solo e água, dentro de uma legislação nacional soberana. É fundamental compreender a complexidade do universo que envolve a agricultura, tanto em seu nível ecológico de produção, quanto do conhecimento gerado pelos agricultores familiares e comunidades locais que manejam a biodiversidade associada à suas atividades. A agrobiodiversidade representa boa parte desse universo complexo, em que sua preservação e valorização podem ser um importante meio de reverter a perda de importantes valores agregados à agricultura e, além disto, ser um modelo de desenvolvimento.

Santilli (2010) ao se referir ao termo agrobiodiversidade sugere um tripé composto por sociedade humana, plantas cultivadas e ambientes em que convivem. Estes três elementos repercutem sobre as políticas de conservação dos ecossistemas cultivados, constituindo importante área da biodiversidade, englobando todos os elementos da produção agrícola. Segundo esta autora, o empenho de mobilizar políticas públicas em favor da agrobiodiversidade no Brasil é algo recente, ao passo que, até então, não eram geridos esforços pelas ciências e pelas políticas públicas, de forma que o que se tem hoje é um crescente aumento de interesse do tema. Diante de políticas para agricultura familiar e de combate à fome⁵, por exemplo, que se inicia um amplo debate e reconhecimento de diversas demandas no cenário das políticas públicas, favorecendo mais adiante incorporação de questionamentos em favor da criação de ações governamentais para a

⁵ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que apesar de ter sido criado no ano de 1996 pelo decreto nº 1.946, passa por seu maior reajuste financeiro em 2002 na chegada do Governo Lula, com incremento de 662% no volume de recursos de 2002 à 2012. (IBGE, 2009, *apud*, Grisa, Wenz Júnior e Buchweitz). A versão atual do Pronaf está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9186.htm#art14 do decreto nº 9.186 de 2017.

agrobiodiversidade.

Reconhecer a agrobiodiversidade é criar esforços para acompanhar as dinâmicas dos agroecossistemas, repensando-os e identificando suas relações mais diversas. Isto deve levar em conta, por exemplo, a criação de animais domésticos, as plantas cultivadas, reconhecendo o valor de seus parentes silvestres, e indo além disto, repensar a dinâmica das espécies consideradas ervas daninhas e pragas, polinizadores e predadores, relações simbióticas, e a diversidade genética a tudo isto associada (QUALSET, 1995). Porém, a valorização e conservação da agrobiodiversidade estão sendo compreendidas pelas políticas públicas para além destas dinâmicas ecológicas, salve a sua importância, mas também em outras perspectivas diante de uma configuração de políticas interministeriais muito presentes nos governos a partir da década de 90, e que fortaleceu uma dinâmica multidisciplinar e consequentemente favorecendo o debate da agrobiodiversidade nos diferentes espaços do governo. Essa tentativa é no sentido de visibilizar, a partir de uma lente complexa, as demandas humanas de alimentação, as entendendo como uma estrutura interativa, onde ao passo que a agrobiodiversidade é fundamental para a conservação ambiental, ela também é crucial na produção de alimentos saudáveis e que respeitem a diversidade cultural, visando além do combate à fome, mas também a soberania e segurança alimentar.

Além de tudo, as problemáticas que surgem diante das nossas demandas são reflexo do nosso atual paradigma produtivista, e à medida em que ele se torna inviável dentro de uma nova lógica de preservação e segurança, é fundamental o reajuste a partir de novas ferramentas de compreensão desta produção mundial de alimentos. A conservação ambiental e a segurança alimentar são colocadas como plano de fundo no planejamento de ações em favor da agrobiodiversidade, sendo caminhos construídos institucionalmente para a produção de políticas públicas que favoreçam a busca de soluções destas problemáticas.

Este capítulo tem como objetivo construir uma análise em torno do tema da agrobiodiversidade nas políticas públicas, de como este tema chega aos debates políticos e consequentemente encontra espaço para ser incluído na agenda das políticas públicas no Brasil. Para alcançar este objetivo, primeiramente será construída uma perspectiva em torno do próprio tema da agrobiodiversidade. Em seguida, será analisado o cenário internacional em torno de algumas temáticas que culminam no debate da agrobiodiversidade. Na última parte do capítulo é debatida a

temática da agrobiodiversidade no espaço político brasileiro, através da análise de quais os principais elementos que levam este tema a entrar para a agenda.

2.1. Pensando a agricultura por lentes mais complexas

Em termos gerais, a biodiversidade que compete à agricultura pode ser chamada de agrobiodiversidade, e por este ser um termo robusto e complexo, precisaremos introduzir algumas breves perspectivas à esta discussão, como a ecológica, a social, entre outras que competem ao amplo e complexo universo de discussão da agrobiodiversidade, a partir do campo da interdisciplinaridade que caracteriza este termo, para que então seja possível enxergar o espaço que a agrobiodiversidade possui dentro da construção das políticas públicas⁶ no Brasil.

A agricultura, dentro de um período de 12 mil anos de domesticação e evolução, é explicada por Mazoyer (2010) a partir do próprio princípio da ecologia. O desenvolvimento de uma dada espécie está associado ao fator limitante, em que o crescimento desta população se restringe de acordo com a disponibilidade de recursos dispostos para ela. A quantidade de recursos fundamentais para sua sobrevivência é o que determina a densidade máxima de uma dada espécie ou até mesmo sua extinção, porém é preciso ter claro que os princípios ecológicos são amplos, e o que Mazoyer (2010) nos chama a atenção é que dentro das necessidades básicas de cada espécie, o homem possui uma grande variabilidade de combinações de ambientes em que ele pode se desenvolver, e essa variância é conhecida na ecologia como valência, onde sua ampla valência amplia seu perímetro geográfico de povoamento.

Além disto, outros conceitos compreendidos em seu estudo são os da competição, exploração e simbiose. Eles são referentes às relações existentes entre os organismos, onde certas espécies podem competir por um mesmo meio para a sobrevivência, subtraindo as condições de desenvolvimento das mesmas numa relação de competição. Ou podem viver uma relação harmônica de simbiose, que se associam uma à outra em função de seus próprios benefícios, mesmo que em certos casos ocorram em proporções desiguais, podendo então este se ampliar

⁶ Souza (2006), na tentativa de sintetizar conceitos ao que são políticas públicas (Mead, 1995; Lynn, 1980; Peters, 1986; Dye, 1984; Laswell, 1958), nos proporciona a ideia de que nas teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, encontramos então o campo multidisciplinar das políticas públicas, em uma visão holística, de que o todo é mais importante do que as partes, explicando então as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

ao conceito de exploração, apropriado para se definir a relação do homem com a sua atividade fundamental para seu desenvolvimento: a agricultura. Ou seja, o homem explora determinadas espécies da natureza em favor de seu desenvolvimento, manuseando-as e favorecendo características destas espécies de acordo com suas necessidades. Esta situação mútua entre as espécies pode se estender ao entendimento por exploração recíproca e obrigatória, que é quando uma espécie - neste caso, o homem - encontra meio capaz de aumentar sua própria valência, se empenhando em transformar seu ambiente de forma a criar condições artificiais⁷ que favoreçam seu desenvolvimento, onde o caminho para isso é ser o mentor do desenvolvimento de outras espécies de interesse. Estas espécies exploradas – domesticadas - sem a ação da espécie exploradora não teriam as mesmas condições de se desenvolver fora desta condição.

Ou seja, o homem mobiliza-se para criar um ambiente ecologicamente ideal ao seu desenvolvimento, ampliando então sua valência – capacidade de adaptação diante de diferentes realidades e condições –, explorando organismos que o traga algum benefício, e a agricultura é a atividade capaz de proporcionar essa ampliação, de forma a favorecer o bem-estar e o desenvolvimento da espécie humana, apropriando-se o homem então de técnicas da ecologia.

Esse ambiente de exploração ecológica se desenvolve em um conjunto de formas locais, variáveis no espaço e no tempo, ou seja, a agricultura se desenvolve de forma complexa e singular de acordo com dada região, em uma determinada época, num contínuo processo de evolução. A teoria da evolução nos permite compreender as transformações incessantes da agricultura em uma série histórica definida, proporcionada pela diversidade geográfica em uma dada época (MAZOYER, 2010). Referente a isto, Steenbock e Vezzani (2013) em seu trabalho que objetiva explorar técnicas produtivas de agricultura com base em princípios da ecologia – as agroflorestas – afirmam que estas especificidades dadas nos fatores tempo e espaço como temperatura, luminosidade, umidade, relações entre indivíduos, formam ambientes denominados na ecologia por nichos ecológicos, numa relação íntima com a biodiversidade, sendo que quanto mais ambientes com diferentes características houver, mais combinações de condições ecológicas, mais pressão de seleção e conseqüentemente mais biodiversidade nos

⁷ Que não ocorreriam na natureza no mesmo período de tempo.

agroecossistemas. Para estes autores, é importante focar nas potencialidades que há nestes nichos para a produção de alimentos.

Outra perspectiva é a teoria de fontes de energia de Gliessman (2000), onde as atividades humanas transitam numa condição de produção e aproveitamento de energia, em que é reconhecida as energias ecológica e cultural (esta segunda por sua vez podendo ser energia cultural ecológica e energia cultural industrial)⁸. Se utilizar de energia industrial para a produção de alimentos (como a utilização de agroquímicos, por exemplo) é buscar por um aporte de energia muito grande para alcançar sua eficiência, ao passo que a energia utilizada em sistemas agroflorestais é baseada na exploração máxima das potencialidades da energia ecológica, e que por consequência necessita desenvolver mecanismos que estimulem a biodiversidade⁹. A energia cultural industrial está baseada na produção em grande escala de alimentos a partir da simplificação das relações ecológicas, já a energia ecológica é basicamente se apropriar cada vez mais em conhecimento destas interações, por sinal muito ricas, se beneficiando destes serviços, dentro da ideia de favorecer o homem a partir da valorização da biodiversidade.

Em resumo, a ecologia é a base para a compreensão do surgimento da agricultura, e pensar a agricultura a partir da ecologia é consequentemente reconhecer a biodiversidade como caminho crucial na adaptação da espécie humana frente as suas necessidades básicas e consequentemente seu constante aumento de demanda por alimentos. Quando o homem se mobiliza para criar um ambiente favorável para si e alcançar uma ampliação da sua valência, ele está buscando através de suas experiências e conhecimentos adquiridos, manejar estas espécies para seu próprio desenvolvimento, e isto quer dizer que está em constante evolução, tanto de si, quanto das espécies que são exploradas por ele. E esta evolução é também entendida pelos estudos em torno da agricultura, sendo conhecida pela teoria da evolução dos sistemas agrícolas, e basicamente representa

⁸ *Energia cultural ecológica* é derivada de fontes humanas e animais: trabalho humano e animal, esterco, sementes. *Energia cultura industrial*: derivada de fontes não biológicas: combustível, eletricidade, maquinários, fertilizantes, agrocidas (Gliessman, 2000).

⁹ No estudo de Steenbock e Vezzani (2013) a biodiversidade é tratada como resultado de uma complexa interação entre indivíduos em um determinado nicho ecológico, situados em um ambientes com características específicas, e que quanto mais interações existem - fruto do grande número de vidas capazes de se desenvolver ali – mais relações são favorecidas, mais nichos diferentes se desenvolvem e mais biodiversidade é tida. Nas agroflorestas entender isto é favorecer uma produção de alimentos que se concentre neste conceito, tendo em vista que a biodiversidade é peça chave a ser alcançada.

as transformações incessantes da agricultura numa dada região do mundo, numa sucessão de sistemas distintos, constituindo etapas de uma série histórica definida.

Esta evolução da agricultura, em que podemos associar à biodiversidade, sempre esteve envolvida com a diversidade cultural, seja de comunidades locais isoladas, na agricultura familiar tradicional e nas populações indígenas seja por práticas culturais, religiosidade e ao desenvolvimento de técnicas próprias de produção. As sociedades tradicionais alimentam, através dos seus costumes, um contínuo processo de seleção, adaptando as espécies de seu interesse à realidade local, o que é um importante componente gerador de diversidade genética (MMA, 2006).

Estes conceitos diferem os sistemas agrários entre si e explica a grande diversidade geográfica da agricultura em dadas épocas, onde na obra de, Mazoyer (2010) se busca ampliar seus escritos para além da ecologia, e afirma que políticas nacionais e estratégias internacionais precisam estar totalmente vinculadas ao reconhecimento da diversidade de espécies, de variedades e de raças locais de plantas e de animais domésticos, que foi até então negligenciadas pela agricultura convencional, ocasionando então uma grave crise alimentar, juntamente à pobreza dos camponeses. Para o autor, a redução da pobreza está associada à pesquisa para o desenvolvimento do campo agrícola estando atendo à experiência camponesa construída paulatinamente, suas necessidades e possibilidades de reestabelecer uma relação harmônica em sistemas complexos de agricultura, reduzindo riscos biológicos e econômicos.

As regiões do mundo densamente povoadas – onde o campesinato desenvolve hoje formas de agricultura complexas, sustentáveis e de alto rendimento territorial além de pouco dispendiosas em recursos não renováveis – são, sem dúvida, laboratórios em que se elaboram as formas de agricultura mais preciosas para o futuro da humanidade. Somente o estudo ecológico e econômico aprofundado, e a compreensão precisa desses sistemas agrários que são o fruto da experiência multissecular e sempre renovada do campesinato, podem permitir aos pesquisadores identificar e propor melhorias apropriadas e transferir, adaptando certos conhecimentos de uma agricultura em favor de outra (MAZOYER, 2010. p. 546).

Abreu et al. (2011) através de experiências de intercâmbio com objetivo de desenvolver estudos no âmbito do Projeto “Agroecologia na França e no

Brasil: entre redes científicas, movimentos sociais e políticas públicas”¹⁰ nos fornecem uma perspectiva referente às principais áreas do conhecimento para nos apropriarmos das diferenças fundamentais entre Agroecologia e Agricultura Orgânica, identificadas em seu trabalho pelas sigla AE (Agroecologia) e AO (Agricultura Orgânica), respectivamente¹¹. Estas áreas de análise são: 1) paradigma; 2) definição; 3) princípios; 4) conceitos de referências; 5) atores chaves; 6) modelos de referência; 7) perspectiva de mudança; 8) tecnologias; 9) biodiversidade; 10) alimentação; 10) normas de produção; 11) certificação.

O que chama atenção para este trabalho é que Abreu et al. (2011), dentro de sua delimitação das distintas áreas que podemos percorrer para diferenciação entre AE e AO, é que a biodiversidade é área em comum para ambas. Em seus conceitos para a biodiversidade (área de análise) dentro da perspectiva de Agricultura Orgânica (AO): Impacto Orientado (efeito das práticas sobre biodiversidade); e já para a Agroecologia (AE): Recursos Orientados (valorização da biodiversidade como fator de produção). Isto nos sinaliza que a essencialidade da agroecologia é justamente a apropriação de práticas que façam com que a biodiversidade esteja em evidência e como fator crucial ao seu desenvolvimento. Em outras palavras, dentro destas duas conjunturas de agricultura, a agricultura orgânica trabalha a partir de um efeito controlado sobre a biodiversidade, e que provavelmente se comparado à agricultura tradicional pode ser tida como uma atividade que gere menores danos para este fator. Já a agroecologia se centraliza a partir de uma ideia indissociável da biodiversidade, ou seja, ela não se delimita meramente nos impactos gerados pela atividade, mas compreende a biodiversidade como seu fundamental recurso de desenvolvimento. Desta forma, o que podemos sugerir é que poderia então, no campo das políticas públicas, as ações em torno da agroecologia estarem incidindo, de forma direta ou indiretamente, no campo da agrobiodiversidade.

Giraldo (2018) constrói sua perspectiva a partir de uma associação entre a ecologia e conhecimento dos agricultores e associa com a teoria do filósofo Karl Marx. Ao revisar o rumo que o pensamento em torno do desenvolvimento

¹⁰ Acordo entre CAPES/COFECUB 716/2011.

¹¹ Abreu, 2001 se utiliza durante todo seu trabalho das siglas AE (Agroecologia) e AO (Agricultura Orgânica) o que não necessariamente irá ocorrer neste trabalho.

sustentável¹² tem tomado, ele relata a necessidade de compreender as proporções da modernização, da mesma forma que o desenvolvimento do pensamento capitalista foi criticado por Marx. Neste caso a crítica está nos caminhos liberais que a agricultura toma nas últimas cinco décadas, proporcionando um ciclo que leva os agricultores à abandonarem suas perspectivas e práticas na agricultura numa realidade de expropriação das condições de habitabilidade autônoma, sendo induzido então à uma inclusão funcional ao sistema.

Nesse panorama, tanto da modernização da agricultura como até mesmo a invasão de certas frentes que se acoplam a uma onda chamada desenvolvimento sustentável, nenhum reconhece que os agricultores, como Giraldo (2008) cita, são “*gente del lugar*”, desconsiderando na maioria das vezes os vínculos entre os indivíduos e o lugar que se situam, em que isto, por sua vez, favorece práticas, conhecimento, cultura, e que dá referência ao próprio nome Agri-cultura. Estes vínculos são a proporção do próprio sentimento de pertencimento ao local, onde a acumulação do capital não é originária apenas frente à separação dos produtores de seus meios de trabalhos, como dita por Marx, mas sim de seu espaço, através de dispositivos desterritorializantes.

A crítica está no *boom* do século XXI em encontrar o caminho para o desenvolvimento sustentável, ou simplesmente parecer que é assim, onde grandes corporações se apossam deste termo, porém ainda embasada na mesma lógica antiga, produtivista e massiva, sem se ater aos valores que vão muito além de práticas resumidas em selos de certificações ou algo desta natureza. E seguindo, esta visão não parece associar a essência ecológica e evolutiva da agricultura, ao passo que anula então o fator pertencimento e conhecimentos tradicionais, fundamentais, segundo Giraldo (2018) para a própria criação de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Para Giraldo (2018) o processo de controle está não apenas em separar o trabalhador de seu meio de trabalho, mas também em desterritorializá-lo, quebrando um ciclo de formação de conhecimento e saberes tradicionais. Já na ecologia, como visto em Mazoyer (2010), o homem está exposto à diversas

¹² Há uma crítica por Giraldo (2018) em torno do pensamento do desenvolvimento sustentável, onde a proporção em que os estudos e as políticas públicas devem se concentrar é na sua amplitude, que vai do reconhecimento da complexidade ecológica como base da agricultura, assim como o reconhecimento das práticas e conhecimentos seculares reproduzidos pelos agricultores, inseridas em distintas realidades.

situações do ambiente, mas que se adapta, ampliando sua valência, e consequentemente criando uma agricultura específica para determinado local e tempo. Seguindo as considerações acima por Giraldo (2018) e Mazoyer (2010), é possível indagar: criar condições que impossibilite o acesso do homem à biodiversidade não seria então uma questão crucial que deveria ser repensada, e está, no âmbito dos direitos civis dos cidadãos por estar relacionada com a impossibilidade de não apenas acesso à agrobiodiversidade, mas também a interrupção do processo de construção dos conhecimentos tradicionais e do desenvolvimento natural da própria biodiversidade?

Com isto, podemos dizer que a preservação e valorização é uma forma de compreender a agricultura a partir da interação ecológica e evolutiva, da realidade local e da dinâmica complexa existente há vários níveis, como social, ecológico, produtivo, conferindo às políticas públicas sistematizar todo conhecimento associado para denominar então as melhores práticas que induzem ao desenvolvimento sustentável. Giraldo (2018) se utilizando do conceito de Marx de criticar um sistema de desapropriação do trabalhador de seu meio de trabalho constrói então uma associação com esta ideia, acrescentando que o território também é meio de desenvolvimento para o homem, e este trabalho por sua vez relaciona isto com o fator biodiversidade, ao passo que esta conexão é crucial no desenvolvimento e evolução humana, como já mencionado acima. Retirado o acesso à biodiversidade, então, se quebra o ciclo natural ecológico, submetendo à simplificação da agricultura por reflexo de um sistema econômico baseado no produtivismo. O agricultor, que é privado de permanecer desenvolvendo a capacidade reprodutiva associada à biodiversidade em sua produção agrícola, é deslocado através de um contexto de privação, agravando este quadro para uma situação de pobreza e miséria, insegurança alimentar, desequilíbrio ecológico, entre outros.

A busca por entender como se desenvolve o debate político em torno da preservação e valorização da agrobiodiversidade aparentemente não se inicia em um momento específico, mas, para trabalho de investigação de como ela entra para a agenda política, este trabalho partirá do princípio que há importantes influências que circulam o ambiente político e que refletem na entrada da agrobiodiversidade na agenda das políticas públicas.

Há evidências, e que serão exploradas neste capítulo, de que o

termo agrobiodiversidade provém de impulsionamentos políticos em torno da discussão dos problemas ambientais e que conseqüentemente gera a definição do conceito *de* desenvolvimento sustentável, e simultâneo a isto, a permanente resistência do campesinato a partir do seu projeto popular pautado nos princípios da agroecologia, habitando o campo acadêmico e político. Assim, para compreender a conjuntura política, nacional e internacional, que influenciou, e de certa forma impulsionou o pensamento da necessidade de se reconhecer a agrobiodiversidade partiremos dos estudos de desenvolvimento sustentável e em seguida da agroecologia, para entender então como o tema da agrobiodiversidade se consolida e entra para a agenda, tendo como referência a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Pnapo, referência esta que recorta o período que este trabalho explora a situação do campo político para este tema.

Um importante referencial teórico de análise para este trabalho está em Santilli (2012) que trabalhou em torno de examinar o impacto do sistema jurídico sobre a agrobiodiversidade e suas diversas interfaces, inclusive a implementação dos direitos dos agricultores no Brasil. A autora reconhece a agrobiodiversidade dentro de um contexto interdisciplinar, podendo ser trabalhada pelos campos da agronomia, antropologia, ecologia, botânica, genética, biologia da conservação, e assim sucessivamente, dentro de um quadro que vêm desenvolvendo este conceito em um período de aproximadamente 10 a 15 anos. Conforme a autora, este ambiente de discussão, considerado dinâmico, se respalda em três alicerces: sociedade humana, plantas cultivadas e ambiente, e à medida que este conceito se amplia e se consolida, reflete então como referência também nas políticas públicas de conservação dos ecossistemas cultivados, promoção da segurança alimentar e nutricional e de inclusão social e de desenvolvimento sustentável, servindo de perspectiva de análise para essas iniciativas políticas.

Um ponto básico para dar suporte à discussão deste trabalho é que a biodiversidade e a agrobiodiversidade transitam por um universo compartilhado. A agrobiodiversidade engloba todos os elementos que interagem com a produção agrícola, estando inserida no contexto da própria biodiversidade, e esta por sua vez se caracteriza por ser um campo tão amplo que a humanidade se dispõe de trabalho contínuo e incessante na busca por descobertas. Esse universo que os dois termos transitam podem evoluir de forma conjunta no ambiente das políticas públicas estando intimamente entrelaçadas.

Nesta mesma lógica, em medida que o conhecimento alcança novas dimensões e descobertas, as políticas públicas irão interagir com novas possibilidades. Neste sentido, Schmitt (2019) entende a agrobiodiversidade como um recorte, frente à uma fronteira elástica entre esta e a biodiversidade. Não cabe a este trabalho explorar as diferentes facetas em torno dos termos, mas é relevante utilizar essas informações na construção do raciocínio de como se configura o ambiente das políticas nacionais para a construção de um fio condutor para entender a elaboração do cenário da agrobiodiversidade, onde em alguns casos nos inclui ressaltar ações que visavam a preservação da biodiversidade, como a florestal e a dos biomas brasileiros.

A partir desta tentativa de construir um pensamento que nos levará a entender a formação de políticas públicas em favor da agrobiodiversidade, podemos enxergar então um esboço do que poderemos percorrer. Não é possível reconhecer a construção do termo agrobiodiversidade e seu espaço nas políticas como algo repentino, mas que perpassa um processo de construção a partir do desenvolvimento de outros temas, e que nos leva por uma busca em nível nacional e internacional.

Na tentativa de encontrar os pontos de partida para estabelecer o percurso da agrobiodiversidade nas políticas públicas, delimitamos nosso estudo a partir de alguns pontos chaves, como (i) o paradigma do desenvolvimento sustentável que traz o preceito de diversidade biológica e (ii) a agroecologia. Esses pontos podem ser analisados à nível nacional e internacional, e que na verdade não se dão de forma isolada, nem os temas, nem o nível das discussões, sendo influenciados por diversas correntes políticas, acadêmicas e sociedade civil.

2.2. Cenário internacional e desenvolvimento sustentável

Ao final do século XIX, vários países começam a se organizar na busca por formar organismos internacionais que pudessem então, de forma articulada, discutir sobre temas específicos, cooperando para unir energias e alcançar interesses em comum. É ao final da II Guerra Mundial que uma importante mobilização neste sentido ocorre à nível de articulação internacional para a criação da ONU – Organização das Nações Unidas, que é uma organização formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundial. A ONU, desde então, estaria em um posicionamento

estratégico ao incentivar a criação de espaços amplos de debates a partir de demandas de diversas nações, que muitas vezes compartilham de gargalos em comum ao seu desenvolvimento. Um dos objetivos, além de análise das dificuldades econômicas e sociais, é sensibilizar a opinião pública internacional sobre o próprio trabalho da ONU e conseqüentemente organizar conferência internacionais para tratar sobre problemáticas inerentes à temas que travam o desenvolvimento dos países do globo.

O que é fundamental chamar à atenção, de acordo com nosso objetivo de análise do cenário das políticas públicas e compreensão de como determinados temas entram na agenda, é de que estas organizações como a ONU podem ser um incentivo para debates das demandas mundiais dentro de dificuldades presenciadas por diversos países, onde primordialmente, por meio da concretização destes espaços de interação entre gestores públicos, é que se consolidam importantes relações entre os governos de várias partes do mundo, abordando temas referentes à política, economia, meio ambiente, demandas sociais e diversos outros. A criação de uma conjuntura política à nível internacional, disposta a buscar de forma conjunta debater e sugerir encaminhamentos, favorece um acúmulo de experiências e conhecimentos ricos no percorrer da construção destes ambientes. Conferências sobre o meio ambiente são um exemplo de reuniões organizadas pelas Nações Unidas, como a Conferência de Estocolmo, que ocorreu em 1972, a Conferência Rio-92 (ou Eco-92 também denominada de Cúpula da Terra), além dos eventos Rio +10 (2002) e Rio +20 (2012) referentes ao desenvolvimento sustentável e ao clima global.

A Conferência de Estocolmo, na Suécia, foi a primeira mobilização pelas Nações Unidas em nível internacional com o objetivo de viabilizar um espaço de discussão sobre as demandas ambientais. Todavia o que se teve claro foram as divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, expondo então o grande impasse existente entre desenvolvimento e meio ambiente. Nesse momento o que se produz é a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano¹³, ou chamado também de Declaração de Estocolmo, que normatiza o direito básico do homem de ter acesso a um meio ambiente que possa

¹³ Mais informações disponíveis em: https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf

lhe fornecer uma vida digna. Sem muitos avanços para esta convenção ocorrida em Estocolmo, o que se teve de fato foi uma disposição destes debates internacionais que permaneceriam ocorrendo, e que mais à frente tomariam maiores dimensões.

Um marco na construção dos debates internacionais referentes ao meio ambiente é a Conferência Eco 92 que ocorreu em 1992, no Rio de Janeiro, Brasil, também nesta mesma linha, pela ONU. As conversas pertinentes à esta Conferência resultaram importantes conclusões, por exemplo, de que se todos os países almejassem alcançar o mesmo padrão de desenvolvimento dos países ricos (e que foi o grande embaraço da Conferência de Estocolmo), não haveria recursos suficientes que aportassem esta corrida, e além disto, uma importante conclusão entre os países foi fundada – é necessário agregar os componentes econômicos, ambientais e sociais para que se alcance um desenvolvimento justo e sustentável. Para tanto, o ambiente político internacional foi favorável para que houvesse grandes acordos neste sentido, como o de que países ricos financiassem o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento.

Esse encontro, que resultou em uma renovação de perspectivas, deu origem a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)¹⁴, que é a materialização de novos conceitos e critérios sobre a ação antrópica ao meio ambiente, e que porta uma nova visão de como lidar com problemáticas ambientais, sociais e econômicas, tendo a diversidade biológica como ponto de partida. A CDB, que é um tratado internacional multilateral, possui o objetivo de tratar da proteção e uso da diversidade biológica pelos países signatários, e que foi assumido/assinado em 1992 por 168 países, no Rio de Janeiro, Brasil. Um ponto expressivo e inovador dentro desta mobilização que foi a Convenção é a de que ela reconhece que comunidades locais são organizações que estão ativa e intimamente ligadas à diversidade biológica, sendo então uma dependente da outra, reconhecida agora como meta a ser alcançada a valorização desta relação existente entre comunidades locais e diversidade biológica.

Essa relação entre comunidades e diversidade é seguida pela Convenção de uma desejável repartição equitativa dos benefícios derivados do conhecimento, inovações e práticas associadas à diversidade. Entre diversos outros pontos que a carta da convenção ressalta, estão temas como pobreza, alimentação,

¹⁴ Esta Convenção deu origem também à Agenda 21.

saúde, entre outros, onde pode se reconhecer a tentativa das Nações Unidas de estabelecerem uma nova concepção de preservação ambiental, passível de contínua evolução do debate a partir do comprometimento dos países com a convenção e as futuras conferências sobre o tema. Para a política de um determinado país que faz parte desta mobilização internacional isto significa: incentivos econômicos de diversos outros países na implantação e viabilização de políticas públicas, bem como criação de instrumentos institucionais que viabilizam o desenvolvimento destas políticas a nível nacional que serão criadas a partir da assinatura da convenção, ampliação das capacidades políticas, ao passo que o compromisso traçado incentiva e até mesmo impulsiona a busca pelo alcance dos objetivos e metas estipuladas, a interação entre os agentes das políticas públicas à nível internacional, favorece novas perspectivas políticas, estimula às discussões em níveis locais, reconhecendo demandas específicas, e assim por diante.

A CDB foi o primeiro evento responsável pela geração de um tratado que reconhece o direito específico de povos e comunidades tradicionais relativo ao patrimônio genético e pela produção de conhecimento acerca da biodiversidade (MOREIRA, PORRO e SILVA, 2017). Isto implica dizer que diversos países que estão se propondo a participar deste espaço de construção participativa estão imersos em uma nova concepção de preservação ambiental – a preservação da diversidade biológica a partir da concepção de que o conhecimento produzido pelas comunidades tradicionais são fundamentais para uma nova percepção de desenvolvimento e preservação e valorização da diversidade biológica e saberes tradicionais.

Ao assinar a Carta da Convenção sobre Diversidade Biológica, em 1992, o Brasil se compromete, formalmente, em desenvolver em seus governos atuais e futuros a construção de políticas públicas referentes direta e indiretamente à biodiversidade, isto em torno de três bases principais que é a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos. O que isto quer dizer é que, mais do que alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável estabelecido na carta, a tarefa fundamental é uma construção de um contexto nacional no âmbito político favorável para que isto ocorra. Para Kingdon (2003), uma oportunidade para mudança na agenda política surge quando um novo problema consegue atrair atenção do governo. Quando uma influência externa como

a CDB consegue mobilizar diversas nações convergindo para uma mesma direção sobre um determinado tema, consequentemente isto faz com que uma questão seja agora reconhecida como um problema. Consequentemente, a convergência entre os fluxos - *problema*, *alternativas* e *política* - impulsiona para que se haja mobilizações neste momento, sendo uma tentativa de se fazer algo quanto aos riscos que estão submetidos a diversidade biológica pelas ações antrópicas.

A forma em que o problema é definido é fundamental na competição por espaço na agenda (*agenda-setting*) (Kingdon, 2003), e que a importância de reconhecer os princípios da carta da CDB como metas do governo é nitidamente o empenho político brasileiro em alcançar meios para o desenvolvimento nacional. Este momento da assinatura da convenção, seguido, em 1993, da criação do decreto que legitima a CDB no Brasil, seria um dos mais importantes para o impulsionamento e abertura de espaços para a discussão do desenvolvimento sustentável. Ou seja, em níveis globais, e consequentemente no Brasil, se reconhece a perda da diversidade biológica recorrente pelo crescimento acelerado e desordenado da classe humana como sendo o *problema*. Em debate, delimita-se este como um problema multifacetado, compreendido por vários ângulos, diversas perspectivas, em uma ordem multidisciplinar. São lançadas alternativas, porém, é provável que este ainda não seja um momento de amplas mudanças para as políticas públicas no Brasil, com modificação concreta na agenda.

Uma mudança na agenda de políticas públicas pode ocorrer quando os três fluxos decisórios se convergem – problema (*problems*), alternativa (*policy*) e política (*politics*), criando uma oportunidade para novos temas serem incluídos. Se a oportunidade é aproveitada, então determinado tema entra para a agenda, mas se este período transitório se passar, e logo o faz, então a inclusão é deixada para uma próxima ocasião, ou até mesmo nunca o fará.

O fluxo política (*politics*) é independente dos outros fluxos e é um dos maiores propulsores de transformações na agenda governamental. Como destacado no capítulo anterior, o fluxo da política é influenciado por três outros elementos e, no caso das mobilizações internacionais demandando novas perspectivas ao desenvolvimento sustentável, temos então um destes elementos¹⁵

¹⁵ Mais à frente poderemos notar o terceiro elemento do fluxo política em evidência (*turn over*) com a mudança de governo em 2003.

em evidência: as *forças políticas organizadas*. Diante de uma nova tendência de se debater as políticas ambientais, debatida internacionalmente, o Brasil conta então com forças externas articuladas, podendo estabelecer apoio de vários países, fluindo para futuras mudanças, significativas na política interna. Porém este ainda não pode ser considerado o momento de reconhecer a entrada da agrobiodiversidade para a agenda política, mas podemos evidenciar que há no Brasil a abertura de espaço para uma nova dinâmica de construção nacional que abrange o entendimento de preservação e valorização da diversidade biológica, o que favorece um ambiente político disposto a novos debates neste sentido.

Para Cella *et al.* (2009), é marcante e representativa para a transformação produtiva agropecuária a mudança cognitiva e de estruturas institucionais de ensino, pesquisa e extensão, e que são caminhos que estão sendo traçados no âmbito da sustentabilidade ambiental na agricultura nacional. Este impulso dado a nível nacional é notado no artigo 6 da Carta da CDB, em que os países que aderiram a Carta, para alcançar os objetivos do documento, se comprometem em viabilizar em seus governos a construção de planos, programas e políticas setoriais e intersetoriais pertinentes. É diante de articulações políticas nacionais, a partir da Carta, que as mudanças são concretizadas e se somam a níveis globais, e este é o provável caminho para se obter modificações estruturais no ambiente institucional brasileiro, e que de fato poderão fazer parte de um projeto de conservação edificado nas considerações do novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

A CDB possui caráter inovador ao estabelecer uma visão de biodiversidade através de sua totalidade, o que gera aos membros (países ricos e países em desenvolvimento com grande maioria detentora da biodiversidade) uma condição de organizar ações que beneficiam todas as partes envolvidas. Isto quer dizer que pela primeira vez um espaço internacional que estabelece um relacionamento entre as nações, associa então a preservação da diversidade biológica com desenvolvimento de biotecnologia, adequando às condições dos países em desenvolvimento a receber investimentos dos países ricos, impulsionando respectivamente o desenvolvimento do novo paradigma internacional da biodiversidade. A visão de totalidade da biodiversidade está ligada com a metodologia de mobilização, não tendo a Convenção caráter intervencionista, muito pelo contrário, motivador de práticas que impulsionem a soberania de cada país

sobre a biodiversidade do seu território (DIAS, 1995). Veiga (2013)¹⁶ destaca a inovação institucional de governança mundial a partir da Conferência de Estocolmo (1972), afirmando esta como uma tentativa que edifica uma direção ambiental global, com destaque na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), entendendo como um avanço esta busca por compreender as problemáticas tendo como ponto de partida o meio ambiente.

Após 20 anos passados desde a Conferência de Estocolmo, a Rio 92 foi um importante momento de impulso para as políticas ambientais no Brasil. Segundo Dias (1995), houve implementações favorecidas tanto pela Carta da CDB, quanto à um documento denominado por Agenda 21¹⁷. Este auxílio na deliberação de ações nacionais projetou a criação da Comissão Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES) que teve por objetivo assessorar a presidência na tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável (Decreto nº1.160, de 21 de janeiro de 1994), e a Coordenadoria de Diversidade Biológica, no âmbito no Ministério do Meio Ambiente – MMA, que teve por objetivo coordenar e elaborar uma estratégia nacional de diversidade biológica, propondo prioridades e diretrizes, respondendo ao artigo 6 da Carta da CDB, e servindo como base para se minimamente haver condições de reproduzir outras iniciativas. Após isto, o MMA cria a Coordenação Geral de Diversidade Biológica no ambiente da Secretaria de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente do Departamento de Formulação de Políticas e Programas Ambientais.

É necessário ressaltar que quando as ações governamentais começam a se concretizar nos organismos institucionais, imediatamente o Ministério do Meio Ambiente abriga a temática e toma importante posicionamento nesta construção política no Brasil, e esta predisposição é identificada na fala do Entrevistado 2 que nos informa que o MMA foi um ministério que tomou a

¹⁶ Em seu trabalho Veiga (2013) ressalta que em um primeiro momento as conferências e acordos internacionais representam um significativo avanço, mas depois acabam se estagnando e se tornando pouco efetivos, até se degradarem numa realidade de manipulações de interesses dos participantes. Porém, apesar disto, é fundamental que exista empenho pela atenção internacional para um desenvolvimento humano a partir dos fundamentos biogeofísico, mesmo diante de dificuldades como estas.

¹⁷ Nos capítulos 15 e 16 da Agenda 21 são reafirmados interesses como: melhorar a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de recursos biológicos, assegurar o uso ambientalmente seguro da biotecnologia, assim como apoiar a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica.

diversidade biológica como tema prioritário. O que podemos identificar em falas do Entrevistado 2 é que, mesmo que a inserção deste debate, dado nas competências do MMA, não tenha iniciado com a agrobiodiversidade propriamente dita, mas foi por meio das ações deliberadas pela CDB, e que refletiu nas demandas dentro do ministério, é que se começa a criar ações em favor da biodiversidade, mesmo que esta seja referente à diversidade florestal e dos biomas brasileiros, por exemplo. Ou seja, o MMA é o ponto focal para a implementação da CDB no Brasil (MMA, 2017).

Além da deliberação para a criação de comissões e coordenadoria, a agenda 21 expõe nos capítulos 27, 30 e 31 a eminente importância dos setores acadêmico, empresarial e ambientalista de trabalharem de forma conjunta, o que resultou em uma parceria entre Ministério do Meio Ambiente, Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF/Brasil), para a construção do “Workshop: Parceria Governo e Sociedade pela Biodiversidade” que aconteceu em 17 de junho de 1994 no Rio de Janeiro. O Resultado do Workshop foi a formação de um Grupo de Trabalho¹⁸ formado por Governo Federal, representante do meio acadêmico, ambiental e empresarial (Portaria Inter-ministerial nº3, de 22 de julho de 1994) com as seguintes tarefas específicas: (i) identificar mecanismos de consulta junto aos diversos setores da Sociedade Civil e do Governo visando a discussão de estratégias nacionais para o conhecimento, conservação e utilização sustentável da diversidade biológica; (ii) propor a criação de Comissão Coordenadora para um programa nacional de diversidade biológica, representativa dos diversos segmentos da Sociedade Civil e do Governo; (iii) identificar objetivos e instrumentos para um programa nacional da diversidade biológica como parte integrante da política Nacional do Meio Ambiente; (iv) propor critérios para a seleção de projetos, em consonância com um programa nacional da diversidade biológica (DIAS, 1995). Nestas condições foi possível então a criação do Programa Nacional de Diversidade Biológica (PRONABIO) para apoiar de forma participativa a implantação que atende a CDB.

¹⁸ O grupo de trabalho foi composto de seis representantes do Governo Federal (Ministério do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, da Agricultura e Reforma Agrária, da Saúde, secretaria do Planejamento Presidencial da República e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA), dois representantes do setor acadêmico (indicados pela Academia Brasileira de Ciência), dois representantes das organizações ambientalistas não-governamentais (indicados pelo Fórum das ONGs Ambientalistas e Sociais) e dois representantes do setor empresarial (indicados pela Confederação Nacional de Indústria e pela Confederação Nacional da Agricultura).

Em 1996 a CDB passa a abordar as questões referentes às práticas agrícolas tradicionais baseada no uso sustentável e conservação dos recursos genético, na Conferência das Partes¹⁹ III (COP III, do inglês “*Conferencies of the Parties*”) realizada em Buenos Aires, onde houveram discussões para criação do Programa de Trabalho sobre Biodiversidade Agrícola. Os debates foram revisados em 2000 durante a Conferência das Partes V (COP V), no Quênia, reconhecendo a grande necessidade da participação por agricultores, povos indígenas e comunidades locais, tanto para a conservação e uso sustentável da biodiversidade, como também participação na implementação do Programa de Trabalho. Consta na Decisão III/11 da Carta da CDB sobre assuntos referentes à criação do programa plurianual de atividades sobre biodiversidade e que estabelece diretrizes visando (i) promover os impactos positivos e mitigar os impactos negativos das práticas agrícolas sobre a biodiversidade dos agro-ecossistemas; (ii) promover a conservação e o uso sustentável dos recursos genéticos de valor atual ou potencial para a alimentação e agricultura; e (iii) promover a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (MMA, 2006).

A partir dessa perspectiva da criação de Programa de Trabalho dos países que assumiram este compromisso nos espaços da CDB, e tendo em vista que o governo brasileiro em sequência: Assina a Carta em 1992, no encontro da CDB no Rio de Janeiro, Brasil; aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica a partir do Decreto Legislativo nº 2, de 1994; promulga em 1998 os compromissos assumidos a partir do Decreto nº 2.519, é que então, em consonância com estes compromissos, o Brasil cria a Política Nacional da biodiversidade, em 2002:

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, em 1992, a qual foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada [pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998](#) (BRASIL, 2002. p. 1).

Cabe ressaltar que a CDB pode ser considerada como arcabouço legal e político para diversas outras convenções e acordos ambientais mais específicos, como o Protocolo de Cartagema sobre biossegurança e o Tratado

¹⁹ A COP é deliberada pela CDB, e que foi criada em 1996, na qual cada país membro possui direito de voto.

Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA). Mesmo que não seja possível explorar de forma mais profunda cada evento e tratado estabelecido, podemos levar em consideração estas duas citadas acima (Protocolo de Cartagema e TIRFAA) como relevantes no percurso que estamos traçando para estabelecer uma visão de como a agrobiodiversidade entra para a agenda política. Dentro do grupo dos entrevistados para esta pesquisa, três deles nos sinalizam uma movimentação existente em torno do tema dos transgênicos e que foi notório no contexto da construção da agrobiodiversidade no ambiente político brasileiro.

Nesse universo de preservação da biodiversidade sob a influência dos tratados internacionais, o Entrevistado 5, já considerando a realidade local da preservação das sementes na região Nordeste e Sul do país por parte das comunidades que trabalhavam a agroecologia e conservação das sementes crioulas (que será apresentada no próximo subitem, mas que sua ideia se entrelaça à esta), em sua fala nos expõe que *“a entrada dos transgênicos foi um tempero, um adicional, de chamar a atenção para uma necessidade mais urgente de preservar, regatar, desenvolver estratégias de intercâmbio, de multiplicação, de conservação destes materiais”*. Ou seja, as mobilizações em torno das sementes, que já era uma realidade em alguns territórios brasileiros através de mobilizações de povos e comunidades, é fortalecido nas políticas não só diante da temática da diversidade biológica dentro da CDB, mas também posteriormente por uma nova demanda de debates que viriam em torno da transgenia.

O Protocolo de Cartagena sobre biossegurança foi um importante instrumento pela CDB referente ao tema da transgenia. Este foi um protocolo suplementar adotado pela CDB no ano de 2000, criando então uma instância internacional que discute os elementos que irão nortear a introdução de organismos vivos modificados no território dos países participantes, fornecendo informações necessárias para a tomada de decisão consciente antes da aceitação de organismos geneticamente modificados (OGM) em seu território. Ou seja, este é mais um instrumento internacional que agrega na construção do debate em favor da diversidade biológica, pela CDB.

Agregando a esta construção promovida pela CDB é criado também o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para Alimentação e Agricultura – TIRFAA, em 2001. Este trabalho é resultado de discussões e análises

articuladas pela ONU a partir da CDB e pela FAO. Os objetivos fundamentais do tratado são de reconhecer à nível internacional, a contribuição de agricultores de todas as regiões do mundo para a diversidade de culturas alimentarem que abastecem a população mundial, onde a partir disto estabelecer também um sistema global para exercer estas articulações entre os agricultores e seus recursos, garantindo à eles a utilização dos benefícios provindo do melhoramento de plantas e da biotecnologia, de acordo com a região que são originárias (FAO, 2001). Em 2002 o Brasil assina o decreto, em 2004 o tratado entra em vigor internacional, e para o Brasil, em 2006 (BRASIL, 2008).

Permanecendo no cenário internacional de contribuição política, as conferências do meio ambiente se mantêm, e em 2010, a cidade japonesa de Nagoya sediou a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica – COP 10/CDB. O que se tem nesta conferência é um perceptível avanço das discussões e do acordo atrelados aos 193 países que são membros, que resultou no Protocolo de Nagoya. Um aspecto característico deste protocolo é a atenção dada à valores econômicos, onde cada Estado estabelece normas e procedimentos claros para assegurar, admitindo valor à biodiversidade nas contas públicas dos países, além da redução de subsídios destinados a atividades consideradas prejudiciais e degradantes à biodiversidade. Consequentemente, 2010 foi o ano internacional da biodiversidade, declarado pela ONU.

O Entrevistado 1 ao ser questionado como a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas no Brasil, considera que o Tratado por meio da CDB é um ponto determinante, pois é a partir disto que o Brasil estabelece um vínculo que o gera obrigações a partir da criação de leis:

O tema da agrobiodiversidade entra para a política no momento que o Brasil assina a Carta da CDB, que depois vem com a diversidade agrícola e o Tratado da FAO como instrumento vinculante, então quer dizer, gera obrigações para o país. Depois ele é ratificado no Senado, e ele, digamos assim, vira lei, a gente precisa cumprir a questão da agrobiodiversidade. Então eu acho que estes instrumentos internacionais foram muito relevantes para a conscientização aqui. (Entrevistado 1).

É através desta conjuntura de tratados estabelecidos internacionalmente, que o Brasil assume importantes compromissos, iniciando um crucial trabalho por construção de políticas públicas que favorecessem o alcance dos objetivos estabelecidos.

2.3. Cenário Nacional, Agroecologia e Agricultura Familiar

Os debates e construções no cenário internacional a partir do termo desenvolvimento sustentável abrem caminhos para diversas outras discussões em favor de temáticas, que não cabem à nossa discussão neste trabalho. Por conta disto, criamos um elo entre o subitem anterior que aborda os debates internacionais que se iniciaram a partir da ideia do desenvolvimento sustentável, com este subitem, que irá abordar o desenrolar dos reflexos destes encontros internacionais no Brasil com a fusão do que já se constrói localmente em favor da agroecologia e agricultura familiar. A discussão dividida em dois subitens tem o intuito de nos organizarmos de forma metodológica, tendo em vista que todas as influências que favorecem a entrada da agrobiodiversidade e agricultura familiar na agenda política ocorrem de forma paralela, gradativa, se somando, como por exemplo, a agroecologia no Brasil que se constrói diante de um cenário de articulação local por agricultores e diversos povos tradicionais. São realidades que se agregam e impulsionam articulações políticas em favor da demanda da preservação e valorização da diversidade biológica e dos conhecimentos tradicionais associados.

Constatamos as influências internacionais que levaram o Brasil ao comprometimento com alguns acordos que alteram o ambiente político nacional. Esta abertura institucional fornece aparato para que a agroecologia estivesse presente, estando congruente não apenas em um contexto da produção agrícola, mas como projeto popular pensado sobre as inúmeras realidades do campo. Não é tarefa fácil estabelecer um marco inicial para aglomerar todas as significativas mudanças que ocorreram no ambiente político brasileiro neste sentido. A Constituição Federal é um ponto de onde podemos delimitar o início de uma linha de pensamento que rege o tecido jurídico e societário, e que se fez notória diante do processo de redemocratização no Brasil, continuamente também no período de 1990, com a incisão pelo Estado da agricultura familiar como categoria social e política (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Porém importantes mobilizações podem ser destacadas antes deste período da ampliação do espaço para as políticas e iniciativas em torno da agricultura familiar, e até mesmo a agroecologia, que foi a própria luta dos atores do campo que se organizavam de diferentes formas, que através de sua resistência dava consistência ao movimento em torno da agroecologia e preservação.

O Entrevistado 2 nos chama a atenção para o reconhecimento da existência de várias histórias que foram se desenvolvendo e fazendo interface com as políticas públicas relacionadas com a agrobiodiversidade e, como ele mesmo diz, “*que não necessariamente por meio de plantas cultivadas, lavouras ou até mesmo hortas, mas como por exemplo a própria história das quebradeiras de coco babaçu, as questões amazônicas, entre outras*”, são também consideradas perspectivas em torno da temática e que se desenrolam de forma bastante dispersa. Um importante elemento para se destacar neste contexto é a luta em favor da preservação das sementes sendo considerada uma vertente possuidora de um rico histórico que agrega à agrobiodiversidade nas políticas públicas.

Debater o tema da agrobiodiversidade pode ser considerado algo bastante complexo, devido às discussões que cercam este tema, mais amplo e complexo ainda se atrelarmos a isto o campo de análise das políticas públicas e como este tema é inserido na agenda da administração pública governamental. Para além do desenvolvimento de iniciativas a nível internacional que influenciam o espaço nacional das políticas públicas em favor do tema da biodiversidade, podemos observar um amplo esforço, que possui origem no próprio espaço rural brasileiro, que são as mobilizações da sociedade civil e entidades do campo, responsáveis por uma construção singular e que desenvolvem conhecimento associado a temática diante de suas demandas e peculiaridades.

Podemos desenvolver este percurso de análise utilizando do trabalho de algumas organizações do campo mediante a temática do desenvolvimento do espaço rural. O crescimento dessas organizações se dá a partir da ideia de agricultura alternativa, na busca por fazer do agricultor um sujeito social, diante do trabalho de entidades ambientalistas e ecológicas, por meio da óptica ecológica de desenvolvimento da agricultura. A articulação das temáticas em torno das necessidades das comunidades rurais era neste momento feita por organizações não governamentais que se estruturavam em formato de redes locais. Abramovay (2000) nos mostra que estas organizações estavam atreladas basicamente às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com o apoio da Igreja Católica, e em alguma proporção também da Igreja Protestante, com organização popular com base em técnicos e agentes de pastorais.

Além do mais, havia instituições internacionais comprometidas com o financiamento destas organizações populares, que captavam recursos públicos de

seus países em nome da ética, contra as desigualdades, contra a espoliação das nações em desenvolvimento e a favor dos direitos humanos. A partir da década de 1990, estes movimentos começam a ser submetidos à um conjunto de reavaliações da perspectiva católica que trabalhava as questões voltadas à terra, e que por considerável tempo amparou as temáticas do campo como a reforma agrária. Estas reavaliações acarretaram um processo de mudança que se caracterizou pela expansão de seu campo de contatos e intervenção, se distanciando da tutela das organizações religiosas e se mantendo, ao mesmo tempo, uma rede cuja identidade é preservada, atrelada à uma expressão maior que é a agroecologia (ABRAMOVAY, 2000).

O envolvimento com o tema das sementes já era um exercício percebido neste contexto, e inclusive com alguns níveis de parceria com o Governo Federal, como mencionado pelo Entrevistado 2, que integrou uma organização chamada Centro Ecológico e que, conseqüentemente, fazia parte de uma rede mais ampla que é a Rede Ecovida de Agroecologia – esta, por sua vez, ainda ativa – e por fim, incorporada à Rede de Tecnologias Alternativas (Rede TA). Esta parceria já estava presente no período da safra dos anos 90/91 e proporcionou entre a Rede e a Embrapa importantes pesquisas – destacando o trabalho do pesquisador Altair Machado – e que resultou o Ensaio Nacional do Milho Crioulo:

A repercussão deste processo de mudanças foi certamente variada nos diferentes locais de atuação das entidades componentes da rede. Seu primeiro resultado, entretanto, é o aumento da influência local, regional e nacional da rede, que se manifesta não só na participação em órgãos importantes da Embrapa e em contatos com a universidade, mas também na liderança de iniciativas de envergadura nacional, como a defesa da Mata Atlântica ou a luta contra as patentes de sementes. (ABRAMOVAY, 2000. p 11).

O trabalho exercido em redes marca a trajetória agroecológica no Brasil, formando uma base de experiências dentro do universo da preservação das sementes crioulas. Este trabalho local de preservação das sementes já era evidente na região Sul e Nordeste no Brasil desde a década de 70, perdurando por décadas até a abertura de um governo mais receptivo para debater com a sociedade civil estas demandas por políticas públicas em favor da diversidade genética e conhecimentos associados. O Entrevistado 5 que nos sinaliza estas observações em torno dos trabalhos em níveis locais de valorização e preservação das sementes acima, explora também a especificidade de como cada região encara o desenvolver

do trabalho em torno das sementes, muito ligado às suas realidades e demandas locais, onde importantes organizações trabalhavam de forma diferente esta temática da agrobiodiversidade por meio das sementes. O entrevistado nos afirma que para a construção deste marco que é a Pnapo (e que tem a agrobiodiversidade como fator chave no desenvolvimento da política) foi fundamental toda trajetória do trabalho das sementes, que se inicia na organização das Redes de Tecnologias Alternativas (Rede TA), trazendo a ideia da agricultura alternativa em meados da década de 80 em diante, até chegar no conceito da Agroecologia, por meio do desenvolvimento de experiências para uma outra proposta de agricultura. Ele considera importante ressaltar que estas experiências estavam articuladas em forma de Redes, favorecendo que as organizações pudessem somar as suas vivências, construindo pouco a pouco uma unidade do ponto de vista de uma proposta.

Importantes movimentações neste sentido se deram na região Sul do Brasil em favor da preservação da biodiversidade. Na perspectiva do Entrevistado 5, esta construção em favor da agrobiodiversidade se deu por meio do manejo das agroflorestas, tanto para a preservação das florestas como para a produção de erva mate. Ele nos esclarece que a questão da recuperação das sementes crioulas se baseou na organização de feiras de sementes, e este modelo de organização em favor da preservação e valorização de sementes irá então se desenvolver no Sul do país por via destes eventos, como afirma em sua fala:

As feiras de sementes são um elemento de mobilização muito forte dos agricultores, a produção, a organização de uma feira vai animando um processo de articulação, interação, reuniões, eventos de formação ao longo do ano todo. Existem vários meios de preparação de uma feira, depois disso você tem os agricultores voltando para casa com as sementes, isso gera uma dinâmica da própria agricultura familiar a partir do tema das sementes, o tema é bastante mobilizador. (Entrevistado 5).

Um importante exemplo deste cenário na região Sul foi o trabalho incentivado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anchieta (STR) no estado de Santa Catarina. Em 1971 o STR de Anchieta é fundado, onde em 1998 se alia ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), favorecendo a ampliação dos debates em torno da produção ecológica de sementes e alimentos, trabalho este já desenvolvido pelo Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), agregando às atividades acumuladas também pelo Sindicato de resgate das sementes. A partir das problemáticas presentes na região, de desmobilização dos agricultores frente um avanço do modelo da agricultura moderna, e que de forma significativa resultou em

um êxodo rural, é que os debates começaram a se formar em torno de temas como resgate das sementes, políticas públicas, crédito subsidiado, preços, seguros agrícolas e controle de importação (MMA, 2006).

Em 1997 o sindicato deu início ao trabalho de resgate das variedades de milho articulado com diversas comunidades locais, e mais adiante se articulam seminários de formação por conta de uma necessidade de melhorar as práticas que se vinham sendo aplicadas. O resultado disto foi a superação de diversas dificuldades de produção, bem como um significativo volume de milho colhido, além do trabalho com outras espécies agrícolas, e a articulação das feiras de sementes, que é o caso da Feira do Milho Crioulo, inaugurada em 1999. O que se desenrolou a partir desta feira foi, em 2000, a Festa do Milho Crioulo, para divulgação do trabalho obtido, em que foi *o momento de somar a produção com a transformação, com a cultura e com a festa que serviria de estímulo e autoestima para continuar a luta pela construção da soberania das famílias camponesas* (MMA, 2006. p. 20).

Posteriormente, neste mesmo ano, o município de Anchieta- SC também recebe a I Feira Estadual do Milho Crioulo, dando continuidade às mobilizações em formato de festas e feiras até mesmo à nível nacional, trazendo o lema “Sementes são patrimônio dos povos a serviço da humanidade”. Este lema é proveniente de campanha internacional de luta contra as empresas transnacionais que patenteiam as sementes, e que conta com o suporte da Via Campesina, compondo inúmeros outros movimentos como Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anchieta (SINTRAF), Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), Assessoria de técnicas Alternativas (AS-PTA) e pela Paróquia Santa Inês de Anchieta (MMA, 2006). Outro entrevistado também cita em sua fala um evento ocorrido nesta perspectiva: *“Então, por exemplo, na safra 90/91 essa rede (Rede TA) esteve envolvida na pesquisa com uma participação importante juntamente com Altair Machado, pesquisador da Embrapa, que foi o Ensaio Nacional do Milho Crioulo”*.

A organização em torno das sementes foi marcante também no Nordeste do país, com os bancos de sementes comunitários, que faziam parte de

mobilizações de fortalecimento da agricultura familiar e combate à fome, em que na Paraíba, este trabalho foi articulado com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), e que inicialmente garantiu a iniciativa da experiência por meio de doação de sementes (ALMEIDA e CORDEIRO, 2002). O Entrevistado 5 ressalta que a ideia da agrobiodiversidade é algo intimamente ligado a própria ideia do bioma da caatinga, onde a agroecologia e preservação está fundamentalmente atrelado à resistência das comunidades por meio da agricultura. Ele expõe:

A lógica do manejo de uma propriedade familiar aqui (região semiárido) está inteirinha montada em cima da própria questão da agrobiodiversidade, [...] as próprias sementes, que tem uma tradição aqui no estado, desde a década de 70, que é os agricultores se organizarem nas comunidades a partir dos bancos de sementes. Então os bancos antes de serem uma estrutura de armazenamento coletivo das sementes, eles são um processo de animação, de organização da agricultura familiar nas comunidades. [...] Esta ideia da organização coletiva para sementes tem muito a ver com um quadro mais antigo na região que era um quadro de muita dependência da agricultura familiar em relação aos donos de terra. [...] Os bancos foram se organizando exatamente para enfrentar isso, fortalecer a autonomia dos agricultores, os bancos estiveram ligados à luta pela terra, mas também ligados ao fortalecimento da autonomia de ter a semente própria. (Entrevistado 5).

Cabe destacar a criação da Articulação do Semiárido Paraibano (ASA-PB) em 1993, com uma expressiva e determinante mobilização dos movimentos sociais que pressionavam a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em favor de uma nova perspectiva para o contexto de políticas de enfrentamento das secas. Esta necessidade de alteração da perspectiva do principal problema do semiárido foi por meio da substituição das ações emergenciais por ações estruturantes e assim se obteve como resultado, dentro do Governo de Itamar Franco, em 1995, a Campanha Contra a Fome no Nordeste, que inovou com a inclusão de bancos de sementes como estratégia. Isto foi um mérito diante de um contexto de marcante mobilização das ONGs, Sindicatos, entre outros (LONDRES, 2013). O trabalho com as sementes crioulas é uma das principais ações da ASA-PB, e que se permanece até a conjuntura atual. O Entrevistado 4 também atribui destaque em sua fala ao cenário das sementes no Semiárido:

Eu destacaria todo o trabalho de décadas às organizações do semiárido, na década de 70, desde as comunidades eclesiais de base, com os bancos de sementes comunitários e os trabalhos de conservação de sementes locais, de troca, intercâmbio, estes trabalhos tiveram um acúmulo ao longo dos anos muito importante, muito grande lá no semiárido, ao ponto de influenciar na lei em 2003. A lei de sementes em 2003 que passa a reconhecer a existência das sementes crioulas e abre brechas na lei que dispensa o renascimento, do RC, permite que os agricultores troquem e até

comercializem essas sementes crioulas (Entrevistado 4).

Já o Entrevistado 1 ao ser questionado de qual momento que a agrobiodiversidade entra para a agenda relata que além dos tratados internacionais impulsionados pela CDB, houve também o trabalho em redes em favor das sementes na região Nordeste, e acrescentou a importância da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (Aspta – Agricultura Familiar e Agroecologia) nesta organização. Na fala deste entrevistado houve a exposição de uma nova perspectiva da área de preservação da agrobiodiversidade vivenciado pelo mesmo em um período de especialização na Europa, que é a luta para que os sistemas agrícolas sejam reconhecidos como patrimônio, acreditando então ser muito mais eficiente do que a própria articulação por meio dos bancos de sementes. Porém, ainda assim, esta movimentação em torno dos bancos é fundamental para as mobilizações em favor da agrobiodiversidade nas políticas públicas no Brasil segundo o próprio entrevistado.

Ou seja, desde a década de 80, aproximadamente, existiam movimentos locais de agricultura que trabalhavam a biodiversidade associada às suas práticas de produção agrícola. O que isto pode nos proporcionar no debate da entrada da agrobiodiversidade na agenda das políticas é de que a sociedade civil se encontrava em um processo de construção do conhecimento de alternativas ao modelo agrícola vigente (da agricultura convencional com massiva utilização de insumos externos). Essa disposição para resistir ao modelo vigente proporcionou no espaço nacional um acúmulo das experiências locais, e que mais a frente, diante de uma abertura democrática de governança, foram promovidas então pelo governo ações em favor das demandas da agricultura familiar no Brasil, e consequentemente a abertura para o tema da agrobiodiversidade.

Essa conjuntura de resgate de sementes é um contraponto às dificuldades que a agricultura familiar e comunidades locais do campo se deparam diante do modelo do agronegócio que cria uma grande dependência por insumos externos e obstrui a autonomia que os agricultores possuem de desenvolver suas próprias técnicas e fortalecer seu conhecimento associado à biodiversidade que eles manuseiam. Além disto, diversas regiões do país enfrentam dificuldades conjunturais no espaço rural, como situações fundiárias desfavoráveis à agricultura familiar, e até mesmo problemáticas ambientais, como a escassez de água, por exemplo. Os entraves no campo são inúmeros, e de várias ordens, como sociais, ecológicos,

entre outros. O Entrevistado 5 nos demonstra um exemplo típico da região do semiárido sobre estas dificuldades:

Então os agricultores não tinham terra e plantavam *de meia*, na terra do patrão, e dependentes de sementes que vinham de fora também, ou o patrão fornecia semente pra plantar, ou também o que foi muito comum aqui e até hoje tem isso é dos governos, prefeituras, governo estadual, doar as sementes para os agricultores, então isso gerava uma dependência muito grande. Os bancos foram se organizando exatamente para enfrentar isso. (Entrevistado 5).

No espaço rural em que são identificados importantes problemas de ordem conjuntural é necessário um grupo de mudanças estruturais no ambiente institucional, em níveis locais e regionais, permitindo alcançar as potencialidades do território, somando então no processo de desenvolvimento. Para Abramovay (1999) isto não depende fundamentalmente do Estado, havendo também uma essencialidade na mobilização das próprias forças sociais de interesse, modificando firmemente na instituição de mudanças capazes de alterar a condição social da população rural anteriormente condenada ao atraso e abandono.

Grisa e Schneider (2015), também vislumbram um conjunto de circunstâncias desfavoráveis à dinâmica da agricultura familiar, em destaque caracterizada por uma subsequente crise, favorecida por um modelo econômico excludente, mas que diante disso germinam importantes reivindicações, tanto de natureza acadêmica e política quanto dos movimentos sociais na busca pela reforma de base por meio da reforma agrária. Além de que, este período acima descrito é um importante momento em que afloram articulações que atuam em favor dos agricultores familiares como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983, Movimentos dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) em 1984, Movimentos dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, entre outros que mais adiante terão fundamental poder atuante em articulações de políticas para o desenvolvimento do espaço rural (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Já em 2002 é criada a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) com uma atuação em favor da agroecologia que foi fundamental dentro dos trabalhos de reconhecimento da agrobiodiversidade no universo das políticas públicas no Brasil. Desempenhando uma *performance* que favorece o andamento das ações de agroecologia, a ANA assumiu também o trabalho em favor das sementes. Na busca por demonstrar o papel desta Articulação, o Entrevistado 4 fala o espaço que a ANA possui na construção das políticas públicas voltadas para a

agroecologia e agrobiodiversidade:

O método da ANA é fortalecer as experiências locais. A gente, partir das experiências locais, o que as ONGs, os sindicatos, os agricultores estão fazendo lá nos seus territórios, que dificuldade, que avanços eles estão construindo, conquistando, que desafio eles estão enfrentando. A partir disso a gente busca promover troca de experiências, promover intercâmbios, e conseguir a partir desse intercâmbio, promover debates para poder extrair aprendizados dessas experiências. Dentro dos aprendizados a gente consegue extrair propostas, e aí são com estas propostas que a gente vai negociar política pública. [...] essas práticas estão sempre na origem e no centro da nossa ação e da construção de propostas (Entrevistado 4).

Assim, a ANA detém um papel chave no contexto das políticas públicas para agroecologia, proporcionando um espaço de convergência entre as redes, as comunidades, as organizações não governamentais, entre outras, com o intuito de articular as experiências do campo agroecológico. Buscando abranger as demandas do espaço rural do território nacional, a ANA articula iniciativas de diversas organizações que a compõe em nível local/territorial, promovendo intercâmbio de experiências, e buscando compreender os entraves diante da identificação de gargalos e desafios para o desenvolvimento da agroecologia e só a partir disto é que elabora propostas para a criação e aprimoramento de políticas públicas. O papel da ANA tem sido por anos fundamental no campo das políticas para o desenvolvimento rural sustentável, ao passo que ela é uma importante organização política que representa o campo agroecológico no Brasil, legitimada a propor e negociar junto ao Governo Federal.

Existe uma essencialidade na ANA em torno do tema da agrobiodiversidade ressaltado pelo Entrevistado 4, pois a Articulação aposta muito mais em uma estratégia de produção e de valorização dos conhecimentos locais, ressaltando a importância da autonomia dos agricultores e dos seus recursos, em que para o entrevistado *sem sementes não há agroecologia*. Neste contexto, a ANA, buscou trabalhar o tema de forma sistemática a partir do Grupo de Trabalho Biodiversidade (GT Biodiversidade). Os Grupos de Trabalho (GTs) são estruturas organizativas dentro da ANA em que participam as organizações e redes que desenvolvem trabalhos nos temas sugeridos por cada GT. São basicamente espaços abertos em que a partir da experiência dos participantes é possível formular propostas de políticas. O Entrevistado 4 nos explica os GTs da ANA como um ponto de encontro, e não um local em que emerge todas as ações. É um ambiente em que diversos atores que estão inseridos em diferentes perspectivas sobre aquele tema

podem, em um trabalho contínuo, expor suas vivências:

Juntavam vários atores ligados às ONGs, mas não só, também ligados à esta junção sobre recursos genéticos, propriedade intelectual [...] o GT se manteve bastante ativo, o GT da ANA, hora com mais integrantes, hora com menos, sempre procurando tratar também, tinha muita centralidade no GT a questão dos marcos regulatórios né, e tanto incidir sobre isso, porque também paralelamente a Pnapo estava tramitando no congresso a lei de acesso e repartição de benefício, então os setores ligados ao camponeses tentaram fazer articulação e conseguiriam, com povos e comunidades tradicionais, a ANA, o GT da ANA teve um papel nisso. (Entrevistado 4).

Ambos entrevistados reconhecem o GT Biodiversidade como um ponto fundamental no tema da agrobiodiversidade nas políticas públicas, por ser um grupo de debate constante, e que se estabelece até atualmente, da mesma forma que a própria ANA também está inserida nisto como um todo, na medida em que essa se desenvolve como uma organização com principal objetivo de buscar identificar as principais demandas dos agricultores e comunidades tradicionais, e se posicionando como um elo que liga estas necessidades existentes no rural brasileiro, com a construção das políticas públicas.

Outro tema que se envolve com o das sementes e agrega ao debate é a transgenia. O Entrevistado 5 busca nos trazer uma perspectiva de como a inclusão do tema dos transgênicos ao debate fortalecem a mobilização em favor das sementes e consequentemente da agrobiodiversidade:

As ONGs de agroecologia sempre trabalharam com essa ideia de resgatar com as sementes crioulas, as sementes locais, de valorizar o conhecimento envolvido no processo de seleção, de cuidados com sementes, (...), a ideia das trocas. Mas eu acho que teve então a entrada dos transgênicos foi um tempero, digamos, um adicional, de chamar atenção pela necessidade ainda mais urgente de se preservar, de se resgatar, de desenvolver estratégias de intercâmbio de multiplicação e conservação destes materiais. (Entrevistado 5).

Este entrevistado reconhece o grande trabalho das ONGs em torno do resgate e valorização das sementes, mas ele acrescenta que a entrada do debate das sementes transgênicas foi um impulso para o fortalecimento tanto na forma de resistência dos movimentos, quando os debates nos espaços políticos:

Teve um momento que esta ideia da perda das sementes, da contaminação era uma coisa mais hipotética, até a entrada do milho a partir de 2008, o milho transgênico. A entrada do milho já colocou um quadro completamente diferente para as organizações. Até estava se falando de soja, e soja era algo mais restrito da região centro sul, não pegava o semiárido, por exemplo. [...] o milho por ser uma planta com diversidade imensa e que abrange de norte a sul do Brasil. (Entrevistado 5).

O Entrevistado destaca que por mais que fosse muito difícil frear o avanço das grandes empresas de sementes transgênicas no território nacional, e como ele mesmo afirma muita das vezes estas empresas possuem um poder maior que o próprio poder do Estado, as mobilizações para se debater isto no Brasil forneceu um maior incentivo para a conjuntura de preservação e valorização das sementes crioulas.

Dar um trabalho novo para aquilo que já se fazia de sementes, de cuidar, de selecionar, de reforçar a importância da troca, mas também ressaltando o caráter políticos desse tipo de iniciativa. Tentando resumir, para mim a entrada dos transgênicos [...] principalmente na questão do milho, eu acho que ajudou a reforçar isso, a entrada da questão das sementes, da biodiversidade de forma geral. (Entrevistado 5).

Diante desta discussão a partir da entrada do milho transgênico no Brasil, podemos associar ao que já se tinha em algumas regiões do país, que eram as feiras de resgate e valorização das sementes crioulas (tanto citado pelo Entrevistado 5, quanto pelo Entrevistado 4). Ou seja, nos parece que há um fortalecimento do movimento de resistência que já estava colocando em pauta o valor que as sementes crioulas tinham para as comunidades rurais, e agora agregando a isto, o enfrentamento do avanço que se tem da transgenia no Brasil. Dentro disso se têm mobilizações em nível Internacional, pelo Protocolo de Cartagema, citado no capítulo anterior, bem como o trabalho da Via Campesina por meio de Campanhas como *Sementes Patrimônio dos Povos à Serviço da Humanidade* e Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e em Favor da Vida.

A partir da teoria de Kingdon em seu modelo de análise de agendas políticas dentro do fluxo decisório do fluxo problema (*problems*) entendemos que esta conjuntura política de insatisfação é fundamental. A percepção dos agentes de políticas se torna crucial para compreender uma questão como um problema, diante de suas interpretações da realidade, e para isto há a utilização de mecanismos básicos como *indicadores, eventos, crises e símbolos* e *feedback*. Desta maneira, nas condições de instabilidade econômica, social, ambiental, entre outras, persistentes no Brasil e afluindo indagações do modelo de desenvolvimento vigente, percebe-se então o fluxo *problema* em evidência. O problema é um importante ponto a ser levado em conta diante do referencial que estamos trabalhando, pois é diante de um ambiente insatisfatório para uma importante parte da população brasileira, que são as comunidades rurais, é que a demanda por abertura de novas políticas se torna necessária.

Um dos elementos que foram incisivos em um dado período no Brasil, e que pode ser um importante fragmento de como uma crise econômica impulsiona mudanças nas políticas públicas, foi o desequilíbrio econômico que interferiu o setor da agricultura, um dos alicerces para a economia brasileira. Nestas circunstâncias, a crise por sua vez é um importante *indicador* para a consolidação da existência de um *problema*. Delgado (2001) nos concede em seu trabalho uma revisão referente à crise da década de 80, conhecida também por “década perdida” ao se pensar no âmbito econômico, e que também alcançou diversos países da América Latina, e que foi um momento importante para repensar as políticas públicas e consequentemente o meio rural. Ao que nos parece esta crise foi o reflexo de um modelo econômico que precisa ser revisto, ao passo que o saldo mais perceptível neste momento era a inflação, crescimento baixo do Produto Interno Bruto (PIB), volatilidade de mercados e aumento da desigualdade social.

A realidade brasileira naquele momento era de crise causada por endividamento externo e uma consequente impossibilidade de acesso ao mercado internacional de crédito, uma constante elevação da remessa de juros, com forte característica de crise institucional e financeira do Estado, e uma constante aceleração da inflação, resultando então em uma política econômica recessiva de desvalorização da taxa de câmbio. Este ambiente econômico proporcionado pela política macroeconômica traçada pelo Brasil afetou consequentemente o setor da agricultura (DELGADO, 2001). E mesmo diante do plano Real de 1994 do Governo Itamar Franco, que tinha o objetivo de estabilizar e reformar a economia brasileira por meio da tentativa de reduzir a inflação, e que este ponto em específico o fez, também cria reflexos para a agricultura, e em certo grau, reflexos negativos, sendo necessário recompor a competitividade do setor agrícola (MELO, 1999). Para o âmbito deste trabalho abordamos o pensamento do autor no intuito de explanar uma situação de crise, crise esta que nos demonstra a presença de um problema dentro do modelo de Kingdon.

Fazendo então uma conexão com este momento de crise explorada por Delgado (2001) encontramos também com este autor a ideia do papel do Estado frente a iniciativas de políticas públicas para a agricultura e uma significativa mudança nesta conjuntura. O Estado tem um papel atuante fundamental no desenvolvimento de estratégias que visem estabelecer, através das políticas públicas, um equilíbrio fundamental que mantém um abastecimento alimentar

doméstico e uma equilibrada distribuição intersetorial de renda e empregos, tudo isto por meio da eliminação de falhas do mercado. Este autor nos mostra que a visão tradicional de intervenção do Estado na agricultura se justifica basicamente em três pontos: (i) a dependência estrutural da agropecuária em relação à natureza; (ii) atomização da produção, descontinuidade do processo produtivo, custos de estocagem e (iii) Elasticidade-renda, demanda por produtos agrícolas inelásticos (DELGADO, 2001).

O que Delgado (2001) nos expõe é que a intervenção do Estado na agricultura, além de suas justificativas, também detém de alguns meios para atuar. Primeiramente, a Política Macroeconômica, que reflete em várias áreas que se desenvolvem no país, inclusive na agricultura e no espaço rural. E em seguida ele explora as Políticas Setoriais, que no caso da agricultura são as *Políticas Agrícolas*, *Políticas Agrárias* e *Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural*. Estas últimas, por sua vez, são políticas responsáveis por integrar as duas primeiras – Políticas Agrícolas e Políticas Agrárias - possuindo um viés comprometido com a sustentabilidade. Dentro de um período de aproximadamente 20 anos o Brasil é influenciado por um referencial que se caracterizou pelo conjunto de ações políticas de “*crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às importações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestruturas*” (GRISA e SCHNEIDER, 2015. p. 24), e não necessariamente influenciado por Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural, e que de certa forma cria um referencial de ações engessado em políticas que visavam alcançar uma restrita demanda do espaço rural.

Apesar de Delgado (2001) em princípio destacar que a maioria dos projetos de Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural fracassou, em seu trabalho mais adiante, em 2015, ele retrata o desenvolvimento do espaço rural por meio de políticas territoriais, como o Pronaf e o PTC (Programa Territórios da Cidadania). Este formato político pensado para o campo é uma tentativa que se inicia no Governo FHC e que se consolida no Governo Lula, a partir de 2003, sendo fortemente discutido, ganhando espaço os debates de políticas públicas por resultado de significativa intervenção social e reivindicações de trabalhadores rurais. Este novo formato de políticas para o rural é marcado por uma construção da identidade de “agricultores familiares”, substituindo por vez os termos “pequenos

produtores” ou então “agricultores não patronais”, termos estes fortemente difundidos anteriormente pelo próprio governo (DELGADO, 2015).

O que deve se tomar cautela é com a configuração centralizada de formulação de políticas, que favorece setores em específicos, priorizando determinados segmentos em detrimento de outros. O bom desempenho das atividades do campo está mais relacionado com a valorização de dinâmicas territoriais²⁰, que comportem aspectos como a valorização da identidade regional, um clima favorável ao espírito empreendedor, existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural. Este ambiente não será criado de forma espontânea por resultados de dinâmica de mercado, mas sim, diante da elaboração de políticas públicas capazes de descentralizar o crescimento econômico brasileiro (ABRAMOVAY, 1999).

Os investimentos em políticas de desenvolvimento territorial também estiveram fortemente ligados ao combate à pobreza, sendo este um debate em destaque nas agendas públicas nacionais e internacionais, e que então, temos um período de avanços institucionais e das próprias políticas públicas que passam a desenvolver ações de forma cooperada e em vínculo direto com os atores sociais (LEITE, 2013). Estes avanços pretendem desmontar a forma rígida em que a pobreza do meio rural se reproduz, em que Bonnal (2013) relata que esta é mantida a partir de mecanismos institucionais. Para este autor a pobreza do meio rural é formatada por quatro séculos pelas elites do campo, diante da ausência de uma legislação salarial e medidas de proteção dos direitos sociais, a interdição ou enquadramento da ação político-sindical, o afastamento da agricultura familiar dos circuitos comerciais, escassez e até mesmo ausência de educação e saúde nos espaços rurais.

O próprio processo de modernização da agricultura foi responsável pela exclusão de uma grande massa de agricultores nas modificações ocorridas no campo, e que conseqüentemente gera um infindável número de pessoas em situação de pobreza no espaço rural. Esta restrição estabelecida às comunidades

²⁰ Mais adiante no espaço acadêmico, se dedica esforços para o entendimento do espaço rural a partir do conceito de multifuncionalidade da agricultura, que avança diante deste primeiro pensamento. Percebe-se o meio rural para além das disponibilidades física de bens, sendo necessário levar em consideração fatores socioeconômicos, culturais, espaciais e ambientais envolvidos para produção agroalimentar. Grande parcela das famílias do campo não necessariamente possuem uma relação linear com a produção primária de bens, e que este fator por ter sido desconsiderado, gerou uma grande massa de famílias em situação de pobreza no campo (CARNEIRO e MALUF, 2003).

rurais e que provoca pobreza rural, segundo Mattei (2013) ocorrem a falta de terra, falta de capacidades humanas, falta de outras formas de capital, um acesso limitado na participação dos mercados, a privação de renda e acesso aos serviços básicos, a falta de infraestrutura e a falta de trabalho, associando também o processo de empobrecimento do campo ao de industrialização e urbanização ocorrida na segunda metade do século XX.

Retratar as políticas de desenvolvimento territorial e consequentemente as de combate à pobreza se dispões neste trabalho para explorarmos o início das mudanças no espaço das políticas no Brasil que se dá a partir de 2003, com a chegada do Governo Lula. Mota e Schmitz (2015) consideram o Governo Lula responsável por operacionalizar o que já era normativa na Constituição Federal, da melhoria do acesso dos pobres rurais aos programas de redução de pobreza, considerando então este um período histórico da maciça implementação de programas como o Programa Fome Zero.

O Entrevistado 4 nos dá uma perspectiva do que veio a representar este novo governo e que ele considera como determinante para a criação da própria Pnapo:

Foi um dos períodos de maior intensidade de democracia, existem período de baixa intensidade, e democracia em maior intensidade, foi um dos períodos em que teve maior intensidade de democracia. Havia os conselhos participativos com sociedade civil. A gente (ANA) tinha o Consea, tinha o Condraf, vários conselhos com participação da sociedade. A gente tinha canais abertos de diálogo com os órgãos de governo, a gente conseguia conversar nos ministérios, a gente conseguia sentar em uma mesa com os gestores públicos para conversar sobre as políticas, e dar um *feedback*. (Entrevistado 4).

Questionado da mesma forma, o Entrevistado 5 também nos fornece sua perspectiva de um fator que ele considera fundamental para a criação da Pnapo:

Um ciclo político que a gente viveu no Brasil, lógico que 2003 é um marco, de um governo de maior boa vontade, maior abertura para fazer políticas de forma mais participada. Lógico também que se tem uma série de problemas né, não é muito fácil assim, mas pelo menos existia perspectiva de consulta, de participação da sociedade para a orientação das políticas. (Entrevistado 5).

O que nos parece é que para a criação da Pnapo essa abertura de governo foi fundamental, e consequentemente, todo trabalho desenvolvido em Redes, dando destaque à ANA e As-pta, que tiveram o papel de articular o tema da biodiversidade das sementes, permitiram que a Pnapo recebesse uma diretriz que retratasse a agrobiodiversidade. Este entrevistado entende que “esta trajetória,

desde a década de 80 para cá, do desenvolvimento de experiências foi a base principal da política, porque a política pode ser construída a partir de referências bastante concretas”. Ou seja, diante de uma boa vontade do governo para diálogos mais abertos e compromissados com as demandas da sociedade civil, e frente ao que já se havia construindo dentro de décadas pelas comunidades rurais em forma de redes, a consequência esperada é a criação de uma política nacional que tratasse não apenas a agroecologia, mas que estivesse comprometida com as pautas que trabalhadores do campo e agricultores familiares estavam construindo, indissociável então do tema da preservação e valorização da agrobiodiversidade.

Dentre os três elementos contidos no fluxo política (*politics*), Kingdon retrata a *mudança de governo*. A mudança de gestão ocorrida em 2003 com a chegada do Governo Lula proporcionou um maior diálogo entre Estado e Sociedade Civil. Ao passo que havia importantes articulações em favor das demandas do campo e da agricultura familiar, como a ANA e As-pta, por exemplo, foi possível facilitar esta aproximação entre governo e demandas rurais. Este exercício de diálogo e construção de políticas participativas resultou em diversas ações que não necessariamente estavam dispostas em favor da agrobiodiversidade, mas que constituíram um campo favorável para futuramente receber iniciativas mais específicas. Desde então, foram alguns anos de experiência a partir deste diálogo, que proporcionou em 2012 o marco para a agrobiodiversidade que é a Pnapo.

Ou seja, várias problemáticas começam a transitar pelos espaços políticos, e conseqüentemente demandas são articuladas de forma mais central pelo Estado, movimentos sociais, entidades internacionais e espaço acadêmico. Além do Programa Fome Zero, um marco nas políticas públicas é a criação do Pronaf. Para Delgado (1999) o Pronaf é uma experiência inovadora de política territorial de desenvolvimento rural no país, embora que no Governo FHC estivesse em situação incipiente e limitada, mas a tentativa era de se reconhecer o território como um espaço construído socialmente e que interage diretamente com os ecossistemas, além de uma estrutura institucional própria e essencial para a sua governança e gestão social do entendimento e busca pelo desenvolvimento rural.

Cabe ressaltar nestas circunstâncias a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Kingdon destaca que a *mudança de governo* pode também ser entendida como uma *mudança de competência* sobre uma determinada questão, onde certo campo de atividade pode envolver distintas áreas do governo

sobre a sua tutela, gerando disputas e que conseqüentemente podem trazer imobilidade governamental. Este elemento pensado por ele é útil no sentido de desenvolvermos um pensamento em torno da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e adequado conseqüentemente para compreendermos a entrada da agrobiodiversidade na agenda política mais à frente.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi instituído no segundo mandato do FHC, em 1999, (e que conseqüentemente desvincula o Pronaf do Ministério da Agricultura - Secretaria de Desenvolvimento Rural, para se tornar responsabilidade do MDA) é responsável de certa forma por concretizar uma nova visão de agricultura para o Brasil, provendo oportunidade de mudanças como a substituição da Secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura pela Secretaria da Agricultura Familiar – MDA (SAF), isto por haver agora um espaço em amplo formato e que aporta novas possibilidades de aprofundar em questões específicas. Esta secretaria passa então a ser o guarda-chuva institucional de diversas linhas do Pronaf e de demais ações voltadas para a agricultura familiar no Brasil, ampliando este espaço tanto na esfera pública como também dando visibilidade junto à sociedade civil (CAZELLA, MATTEI e SCHNEIDER, 2004).

Sobre o MDA, é importante destacar que este ministério pode não ter se apresentado como um ponto crucial para a agrobiodiversidade, mas auxiliou neste processo por abrigar as demandas por políticas públicas em favor da agricultura familiar e agroecologia, recebendo debates e construções em torno destas políticas territoriais e de desenvolvimento rural. O Entrevistado 2 busca fornecer uma perspectiva referente ao primeiro mandato do Governo Lula, de que no MMA houve um acolhimento sendo até mais expressivo do que no próprio MDA:

Então houve um acolhimento grande desse tema da agrobiodiversidade ali no MMA, e eu diria que até maior do que no MDA. O MDA acolheu em um outro sentido, o MDA acolheu porque ele era consultado, porque as legislações de cercamento do manejo da agrobiodiversidade continuam sendo emitidas. Então em 2003 eu estava em Brasília, porque eu trabalhei nessa parte da construção dos mecanismos de aquisição das sementes crioulas, naquele momento o MDA foi consultado sobre os possíveis e potenciais impactos e efeitos daquela lei sobre agricultura familiar. (Entrevistado 2).

Segundo este entrevistado existe um grande desenrolar da biodiversidade no universo do Ministério do Meio Ambiente e que foram exercidas importantes ações em favor da preservação florestal, dos biomas brasileiros e diversas outras frentes, assuntos estes que não serão explorados neste trabalho.

Esta constatação do grande papel que o Ministério do Meio Ambiente possuiu, em iniciativas em torno da preservação da biodiversidade, favorecem o conjunto de ações que irá agregar na discussão de como a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas e consequentemente para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

Moura (2016) destaca o protagonismo da agricultura familiar e camponesa num cenário de contestação do modo tradicional de produção rural construído nas últimas décadas no Brasil. Para Schmitt (2017) as políticas públicas de agroecologia avançam em um ambiente institucional moldado pelas ações em favor do fortalecimento da agricultura familiar, considerando uma forte conexão também entre a agroecologia e as políticas sociais. Ou seja, O MDA esteve disposto neste cenário a reconhecer as demandas da agricultura familiar, trabalhando dentro de uma conjuntura de políticas territoriais, em que a agroecologia se sobressai como modelo de desenvolvimento das ações públicas.

Um passo substancial para construção da análise de como a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas é a própria conjuntura da agroecologia nas políticas nacionais e internacionais. Para Cella *et al.* (2009) um solo fértil que compete à agrobiodiversidade é a interdisciplinaridade sugerida pela agroecologia, que é por sua vez a própria conscientização do modelo proposto de compreender a agricultura, anunciando que antes, é preciso entender a própria natureza do raciocínio científico, como complexo e amplo. Em análise bastante similar a este trabalho, Moura (2016) buscou compreender como a agroecologia entra para a agenda das políticas públicas, também se utilizando do referencial teórico de John Kingdon. Na perspectiva da autora foi possível reconhecer três elementos fundamentais que levassem a agroecologia à agenda política, sendo construída então a Pnapo. Para Moura (2016) o desenvolvimento da agroecologia no espaço das políticas públicas está bastante atrelado aos temas como Desenvolvimento Rural, Soberania Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), bem como neste trabalho compreendemos a estreita relação da agrobiodiversidade com a agroecologia e agricultura familiar no universo das políticas públicas.

Nas competências do MDA, o Pronaf tem destaque por sua inovação no sentido de reconhecer e tornar legítimo ao Estado a agricultura familiar como categoria social (SCHNEIDER, CAZELLA e MATTEI, 2004) e por apresentar

consequentemente uma importância simbólica para os movimentos sociais (AQUINO e SCHNEIDER, 2015). Todavia é fundamental entender que sua característica não é de programa social, mas devendo ser prioridade pelo Estado em favor do desenvolvimento da agricultura familiar, entendida por sua vez como o caminho mais eficiente em aspectos econômicos e sociais (GRISA e SCHNEIDER, 2015). O reconhecimento da agricultura familiar é a abertura institucional, um avanço, que será base para atendimento das necessidades destes agricultores, ultrapassando um limite burocrático.

É importante para este estudo destacar os avanços que o Estado propõe e que geram inicialmente uma consolidação da agricultura familiar no Brasil, fornecendo espaço para não apenas produção agrícola, como também o desenvolvimento do espaço rural a partir de uma nova perspectiva de diversidade. Isto significa a abertura para novos pensamentos como a agroecologia, baseada no trabalho da agricultura familiar e reprodução do conhecimento tradicional, e que consequentemente só pode ocorrer de forma sólida quando o Estado primeiramente consolida espaços de relações entre as diferentes realidades do campo, onde mais adiante diversas outras demandas poderão ser reconhecidas.

Estes pontos citados acima nos dão a possibilidade de destacar a mudança de governo como umas das possibilidades de entrada de temas para a agenda política. Os novos espaços de debates que foram se estabelecendo pelo Estado com o passar dos anos auxilia na criação de oportunidades para a entrada de diferentes temas para a agenda política. Podemos reconhecer a intensificação dos esforços para desenvolvimento do Pronaf pelo Governo Lula como um importante momento de mudanças, geradas também pela forte presença da organização de movimentos sindicais, que com a chegada do novo governo encontraram condições fundamentais no desenvolvimento de novas propostas aos trabalhadores, inclusive os rurais.

Nos últimos anos se afirmou que é possível então atrelar a diversidade econômica e heterogeneidade cultural da agricultura familiar com desenvolvimento rural (MATTEI, 2014). Este foi um avanço nas políticas no sentido de que agora é preciso abarcar de forma institucional a diversidade, para então avançar sobre essa íntima relação. Para Picolotto (2014), o reconhecimento da agricultura família no Brasil teve três conjuntos de atores que promoveram esta construção: acadêmicos que pensaram no âmbito teórico esta classe de agricultores

familiares associando-a ao desenvolvimento do país, as políticas e normativas que operacionalmente viabilizaram a compreensão da categoria, e as organizações dos próprios agricultores familiares que tem identificado neste projeto sua identidade política.

A partir daí, os avanços conquistados em favor do fortalecimento da agricultura familiar no ambiente político institucional, liderados pela esfera federal, possibilitaram posteriores ações em favor da agroecologia que adquiriram maior densidade política e coesão diante de uma contínua luta em favor do projeto de transição agroecológica (SCHMITT et al., 2017). Este cenário é o que podemos reconhecer, tendo em vista a teoria de Kingdon, por um solo fértil (*national mood*), que quer dizer o “humor” em que as políticas se encontram à níveis de grupos de pressão, opinião pública, pressão do legislativo e das agencias administrativas, movimento sociais, processo eleitoral.

Em 2003 é criado o Programa de Aquisição de Alimento (PAA) com a construção de mercados institucionais, em que os movimentos sociais rurais e sociedade civil passam a executar o programa, além de estar garantido o espaço para o aperfeiçoamento de seus mecanismos e novas iniciativas. A inovação está na articulação de uma mesma política em apoiar a comercialização dos produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar e nutricional através da compra por instituições governamentais de alimentos e sementes dos agricultores familiares e consequentemente utilização destes produtos para doações de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades da rede socioassistencial, famílias em situação de vulnerabilidade social, além da destinação para estoques estratégicos (GRISA e PORTO, 2015).

O que nos é pertinente nesta política é que o PAA envolve também uma política em torno do mercado institucional de sementes, pois contava com o Programa PAA Sementes, permitindo, a partir desta modalidade, que a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) comprasse sementes de organizações da agricultura familiar inseridas no Pronaf por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esta conjuntura do PAA Sementes proporcionou uma nova perspectiva para a situação institucional das sementes tradicionais, ampliando de forma significativa não apenas o mercado, mas a produção e reprodução das sementes e os saberes em torno delas. Cabe afirmar que o PAA foi uma iniciativa política que enriqueceu o campo da diversidade, pautando-se na inclusão e no reconhecimento das sementes

crioulas como instrumento de uso e resgate da agrobiodiversidade, sendo este um notável mecanismo em favor da agroecologia e estratégia marcante do PAA.

O Entrevistado 2 entende o PAA Sementes como uma importante modalidade que teve um significativo resultado para as comunidades que produziam sementes:

Quando chegou a construção da Pnapo já tinha algumas coisas que haviam emplacado, como era o caso do PAA Sementes [...] O PAA foi talvez um dos programas que teve mais peso [...] alguns movimentos sociais chegaram a montar unidades de beneficiamento de sementes no caso específico das sementes. (Entrevistado 2)

Estas políticas (Pronaf e PAA) vêm com o designo de garantir a demanda de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável. Com estas expansões foi se configurando a implementação de novas ações específicas que abrigaram os princípios agroecológicos e implicam a agrobiodiversidade. Para Schmitt (2017) além de uma nova geração de instrumentos de políticas públicas dirigidas à agricultura familiar, o governo proporcionava uma conformação política e institucional favorável às ideias agroecológicas a partir do fortalecimento de espaços institucionais de interlocução Estado-sociedade civil, em que se destacam os Conselhos e as Conferências Nacionais, contemplando também segundo Pires e Vaz (2014) apud Schmitt (2017) uma grande diversidade de grupos de trabalhos, comitês consultivos, mesas de negociações e reuniões.

Podemos destacar um importante momento para o impulsionamento da agrobiodiversidade nas políticas públicas. Um marco inicial na mudança de concepção pelo governo nas relações humanas com a biodiversidade está no I Encontro Nacional sobre Agrobiodiversidade e Diversidade Cultural, no ano de 2003, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e da Cultura. Este era um momento de construção de recomendações para a definição de políticas públicas destinadas ao uso, conservação e valorização da agrobiodiversidade, bem como os conhecimentos associados (MMA, 2006).

Seria um momento de gerir o que já se havia construído diante do cenário nacional e internacional, para então prosseguir aprofundando no tema da agrobiodiversidade. Ou seja, a partir de um cenário de construção das ideias em torno do desenvolvimento sustentável, houve a ampliação do espaço para debates com os movimentos sociais e organizações do campo, e diversas outras aberturas que favoreceram a aproximação da perspectiva do governo para a

agrobiodiversidade. Assim, nos parece que falar de agrobiodiversidade no âmbito das políticas públicas no Brasil é basicamente o resultado dos debates internacionais no tema do desenvolvimento sustentável e refletidos no espaço nacional (através de compromissos assumidos), que se somou ao trabalho de décadas das comunidades rurais locais a partir dos bancos e feiras de sementes crioulas, tudo isto culminando com a abertura estimulada pelo governo ao diálogo com a sociedade civil.

Neste I Encontro Nacional sobre Agrobiodiversidade e Diversidade Cultural, em 2003, é possível identificar uma tentativa de compreender o campo da agrobiodiversidade a partir da política. Diante da demanda por mobilizações em favor da preservação das plantas de interesse agrícola e dos conhecimentos associados, tendo em vista a proteção dos centros de origem, é que o encontro tornou-se um espaço de debates de forma mais específica para a agrobiodiversidade e o conhecimento associado.

Algumas questões são trazidas ao debate no I Encontro Nacional sobre Agrobiodiversidade como: a importância da identificação das experiências em curso, e quais delas podem ter efeitos amplificadores, assim como a possibilidade de harmonizar estas ações de diferentes níveis regionais; a importância de identificar as demandas existentes à nível das populações locais, setores industriais, instituições de pesquisa, órgão de assistência técnica e extensão rural, entre outros; indagação de quais as formas mais adaptadas para determinadas situações de conservação (*on farm*, *in situ*, *ex situ*), além dos nichos de mercados para a agrobiodiversidade; o reconhecimento das demandas de fomento à crédito que abrange esta temática bem como quais as metodologias que seriam mais apropriadas para o acompanhamento da agrobiodiversidade; o desenvolvimento de mecanismos para implementação das ações propostas de como dividir tarefas, analisar o conhecimento e experiências; a organização de ações de diferentes segmentos para o desenvolvimento social e para a conservação e valorização da agrobiodiversidade (MMA, 2006).

Este encontro pode ser considerado um importante momento no âmbito das políticas públicas, sendo caracterizado pela sistematização do conhecimento desenvolvido sobre a temática da biodiversidade e diversidade cultural, favorecendo o desenvolvimento do espaço para a agrobiodiversidade. Para o Entrevistado 2, o MMA teve um papel fundamental dentro dessa construção de um

espaço institucional da agrobiodiversidade. Ele reconhece a Secretaria de Biodiversidade e Floresta como um importante espaço nesse sentido, em que para o MMA esta temática era central, levando as demandas, conseqüentemente, aos espaços internacionais. O trabalho da Secretaria de Biodiversidade e Floresta e da Diretoria de Conservação da Biodiversidade foi crucial no estabelecimento de atividades relacionadas ao uso sustentável da agrobiodiversidade, e que seguiria então de acordo com a proposta apresentada pelo Plano Plurianual (MMA, 2006).

Por sua vez, o Plano-Plurianual (PPA) 2004-2007, enquadra a agrobiodiversidade como estratégia de conservação, e que uma vez institucionalizada, estaria então posicionada como prioridade também no âmbito da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, bem como instrumento transversal em parcerias com outros ministérios como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e com setores organizados de sociedade civil (MMA, 2006).

Os principais problemas ecológicos demonstram a estreita relação existente entre degradação ambiental e degradação social. O patrimônio natural do Brasil é uma referência, tanto pelo valor simbólico quanto pelo caráter estratégico de seus recursos para o projeto de desenvolvimento. O País possui grande potencialidade para atingir um estágio avançado de regulação das atividades produtivas, compatível com a sustentabilidade dos recursos naturais, a valorização da biodiversidade, a diversificação da agricultura e da pecuária, o manejo da produção florestal e extrativista e o uso adequado da água. (PPA 2004-2007 p. 78). Valorização, proteção e garantia do uso sustentável da biodiversidade brasileira, com adequado reconhecimento dos saberes tradicionais da comunidade (PPA 2004-2007 p. 98 quinta diretriz para preservar a integridade e a soberania nacional).

São exercidas diversas estratégias neste período pelo MMA em torno da agroecologia e desenvolvimento sustentável, com objetivo de contribuir com o resgate da autoestima das comunidades através do reconhecimento e apoio das iniciativas sugeridas pela sociedade civil. Neste sentido foi apresentado pelas entidades de base representativa dos agricultores familiares e assentados de reforma agrária aos órgãos do Governo Federal responsáveis por linhas de fomentos de políticas públicas voltadas para a agrobiodiversidade, agricultura familiar, reforma agrária e populações tradicionais o Projeto CIMAs (Centros Irradiadores de Manejo da Agrobiodiversidade) (MMA, 2006).

A partir da representatividade da sociedade civil é que há um significativo alcance das ideias da agrobiodiversidade no espaço das políticas públicas, diante da premissa da biodiversidade gerida pelas próprias comunidades tradicionais, de acordo com seus hábitos, culturas e necessidades, e que então as

políticas tomam como princípio esta relação da agrobiodiversidade e o manejo das próprias comunidades. O CIMAs possuía três aspectos fundamentais: o acúmulo das experiências agroecológicas, a capacidade multiplicadora e a distribuição entre os biomas e regiões do Brasil. Na busca por desenvolver as políticas em torno da agrobiodiversidade e agricultura familiar este projeto se consolida em cinco temáticas centrais: sementes crioulas; plantas medicinais e produtos fitoterápicos; sistemas agroflorestais; manejo agroextrativista; e manejo animal alternativo (MMA, 2006).

O Entrevistado 2 reconhece o intenso esforço gerido pelos movimentos da sociedade civil em favor da construção do Projeto CIMAs, e esclarece a dificuldade desta iniciativa em sua execução, pela própria forma de operar diante de um recurso complexo no momento da prestação de conta que é o caso das sementes, fazendo com que o projeto tivesse significativas dificuldades de alcançar maiores desempenhos, diferentemente do caso do PAA Sementes, anteriormente citado neste trabalho, que obteve maior sucesso, segundo comparação deste entrevistado. Ou seja, mesmo que diante de avanços nas mobilizações em favor da agrobiodiversidade abordada pela política através do Projeto CIMAs, esta iniciativa esbarra na dificuldade de execução, por este ser um tema muito complexo e amplo, sendo necessário explorar ainda mais o universo que a cerca.

Sem se aprofundar nos resultados destes Centros, é possível entender o plano CIMAs como um mecanismo político para a reprodução destas experiências, posse do tema e das atividades produtivas e das políticas pelas comunidades envolvidas, desenvolvimento da própria política com o fortalecimento da relação agrobiodiversidade e comunidades tradicionais. Se fizermos um elo com a visão ecológica da agricultura, construída anteriormente neste trabalho, onde o homem se articula em favor do desenvolvimento de espécies que o podem beneficiar, e conseqüentemente desenvolve em torno de si uma biodiversidade que segundo a ciência é codificada pelo termo agricultura, então essa relação de saberes tradicionais, conservação, agricultura, é basicamente o início da questão que nos leva a pensar o espaço que o tema da agrobiodiversidade encontrará mais adiante, de modo que a preservação da diversidade biológica só é possível se juntamente dela provemos a valorização dos saberes tradicionais dos povos e comunidades inseridos em cada contexto. A agrobiodiversidade é justamente a

compreensão de que o valor da vasta gama que carrega a agricultura só faz sentido diante do percurso que o homem faz, atribuindo uma dinâmica territorial única, de acordo com suas necessidades, tendo então agora o reconhecimento pelas políticas públicas na busca do desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas que propõem a preservação e valorização da agrobiodiversidade necessitam, todavia, da integração direta dos manejadores desta diversidade. Marques e Tainan (2012) garantem que para se pensar em agrobiodiversidade no âmbito das políticas públicas brasileiras é necessário percorrer pelas temáticas que se vinculam ao tema e que servem de base na formação do discurso. Para estes autores discursar no campo político da agrobiodiversidade seria estabelecer elos que complementam a identidade do termo, em temáticas sobre agroecologia, comunidades tradicionais, sementes crioulas, biodiversidade. Esta lógica nos faz pensar que a desenvoltura da agrobiodiversidade como política pública, e até mesmo sua entrada na agenda política, se dá diante do impulsionamento destas outras frentes, que somam forças e se complementam. Então, ressaltamos: a agrobiodiversidade se estabelece como política de forma essencialmente conjunta a outros temas, interpassando por múltiplas problemáticas.

Já no Plano-Plurianual 2008-2011 é citado como objetivo a promoção e difusão da gestão ambiental, da produção e consumo sustentável nos ambientes urbanos e rurais e territórios de povos e comunidades tradicionais, isto através de alguns programas de governo, e um deles é o Programa Conservação e Manejo Sustentável da Agrobiodiversidade. Este por sua vez assegura compromissos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais, anteriormente citados, diante da perspectiva de conservação desenvolvida e explorada até então neste trabalho.

O que temos de mais claro referente ao desenvolvimento deste Programa estratégico é uma carta da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que por ter atuado diretamente em sua criação, afirma que este sofreu uma forte desmobilização pelo governo, em que a ANA identifica os seguintes problemas: (i) a configuração original do programa foi alterada sem a consulta à sociedade; (ii) atividades como o monitoramento do processo de erosão genética, a construção e monitoramento de marco regulatório e o apoio as experiências de uso e conservação *in situ/on farm* não estão sendo trabalhadas como linha estratégica do Programa; (iii) O Programa está descoordenado sem integrações entre as

diferentes ações governamentais; (iv) Em ações importantes do Programa há baixo índice de execução dos valores disponíveis, haja visto que a ação prioritária dos CIMAS (nº 8266) não está sendo executada; (v) não foi implantado nenhum espaço de controle social do Programa, conforme havia sido previsto (ANA, 2010).

O que temos neste caso é uma tentativa clara da criação de um Programa que abordaria de forma direta a agrobiodiversidade, reconhecendo todos os pontos explorados desde a CDB e o TIRFAA em uma gama complexa de construção do termo em virtude das políticas públicas. Porém, o que presenciamos é que, mesmo diante do esforço, o programa foi desmobilizado. Apesar da constituição no Brasil de espaços que favorecem o desenvolvimento desta nova vertente do desenvolvimento sustentável, os esforços feitos em torno das políticas em favor da agrobiodiversidade ainda não foram capazes de demonstrarem consistência e favorecer resultados positivos na valorização e conservação ambiental. Os esforços mobilizados frente a isto, no momento analisado pela ANA foram entendidos como perdidos, ao passo que a ação foi desmobilizada dentro de sua própria conjuntura do programa.

A temática da agrobiodiversidade esteve em debate através das mobilizações internacionais na busca por uma nova forma de desenvolvimento a partir da interação consciente com o meio ambiente. Logo em seguida a temática se desenvolve no cenário de conservação da biodiversidade e consequentemente da biodiversidade agrícola. Em paralelo à isto no Brasil, há a ampliação do tema da agrobiodiversidade por meio da abertura democrática, inclusão da categoria agricultura familiar, abertura de espaços aos movimentos sociais do campo, onde a agroecologia, encontra espaço frutífero para a criação de uma política que reconhece um modelo de desenvolvimento pautado no rompimento do paradigma cartesiano. É então que a agrobiodiversidade se fortalece inserida na política de agroecologia no formato de uma diretriz.

Ou seja, a abertura de oportunidade ideal para a entrada da agrobiodiversidade na agenda das políticas públicas no Brasil é favorecida principalmente a partir das ações em favor da agroecologia, juntamente às diversas mobilizações em torno da temática da agricultura familiar. Diante desta constatação, o que podemos concluir é que, com um impulso de organizações internacionais por políticas de conservação da diversidade biológica, e a abertura democrática do governo em 2003, que durou tempo suficiente para a criação de importantes

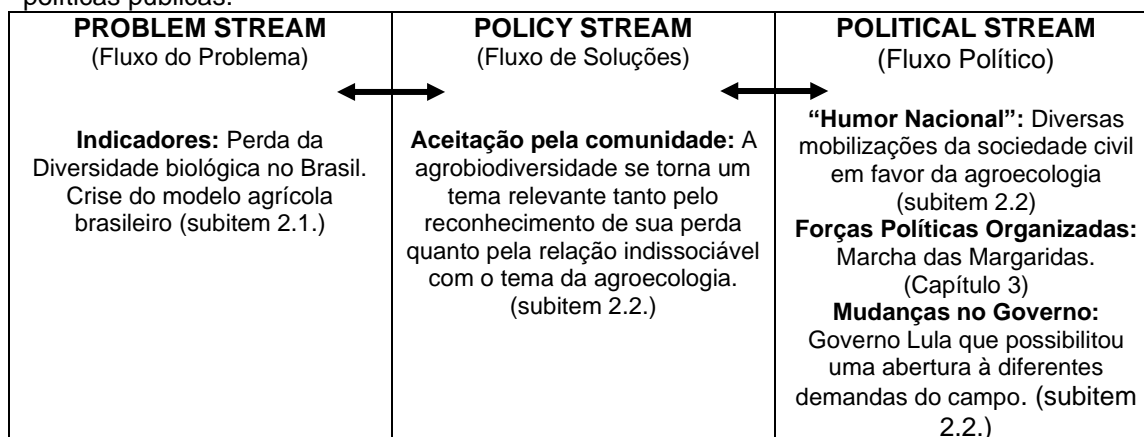
políticas nacionais, é que a agroecologia pode se fortalecer e com ela o tema da biodiversidade. O trabalho minucioso das organizações e movimentos sociais desenvolvido no Brasil em níveis locais, que reconheceu demandas dos agricultores familiares e comunidades tradicionais e desenvolveu alternativas para diversas problemáticas, e que por fim se organizou por meio das redes de colaboração destas experiências, amplificando os debates e unificando uma vertente alternativa de agricultura ocorreu de forma autônoma a partir da própria capacidade que as comunidades locais possuem de organização e resistência, em um percurso que se desenvolve independente da abertura política para o tema. O que temos com a abertura democrática do Governo Lula, juntamente com o compromisso assumido em tratados internacionais é o reconhecimento e aproveitamento do trabalho já exercido pela agricultura familiar no Brasil para que se pudesse formular políticas públicas não só de preservação da biodiversidade, mas também como um modelo de desenvolvimento para o país.

No percurso feito neste capítulo, percebemos a importância do trabalho exercido em torno das sementes, sendo uma forma de reconhecer esforços em favor da agrobiodiversidade. Porém, reconhecemos também que a agrobiodiversidade possui diversos outros fios condutores que foram agregados ao debate e impulsionaram a criação de políticas públicas. O que ocorreu independente destas ações locais são as mobilizações internacionais por meio de tratados que fizeram o Brasil assumir compromisso com a biodiversidade, e a partir daí desenvolver formas dentro das políticas que o leve a alcançar este objetivo da preservação. Desta forma, com a abertura do governo ao diálogo com as comunidades que já desenvolviam os trabalhos em favor da agrobiodiversidade há o aproveitamento pelo Estado das ações exercidas pela sociedade civil, mesmo que o incentivo político não fosse necessariamente por iniciativas em favor da agroecologia.

Como exercício a partir da base teórica do Modelo de Kingdon dos Múltiplos Fluxos, entendemos que os três fluxos decisórios, a saber, o problema (*problems*), as alternativas (*policy alternatives*) e a política (*politics*) para um tema ser introduzido na agenda política são mobilizados, e quando estes três fluxos se convergem são produzidas então mudanças na agenda. Neste sentido, é criada a política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), em que a quinta diretriz da Pnapo leva o tema da agrobiodiversidade. Mesmo que não seja nosso

foco explorar o desenrolar da Pnapo, temos como referência o seu percurso de oito anos de trabalho, com a renovação de seu plano após quatro anos. No capítulo seguinte, iremos explorar as características desta política pública para que possamos compreender a importância do tema da agrobiodiversidade para a política. Abaixo trazemos uma figura criada a partir do referencial de Kingdon, da convergência dos fluxos, dentro da temática da agrobiodiversidade.

Figura 2 – Convergência dos Fluxos para a entrada da Agrobiodiversidade para a agenda das políticas públicas.



Fonte: Elaboração da autora segundo o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.

Na figura é possível visualizar de forma sucinta a característica de cada fluxo em relação ao tema da agrobiodiversidade. Segundo Kingdon, um dos pontos para se reconhecer um dado problema é o indicador, neste caso destacamos a perda da diversidade biológica reconhecida internacionalmente através da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Nestes espaços criados pela ONU foi possível se discutir a conjuntura internacional, reconhecendo que os principais países detentores da maior parte da diversidade biológica do mundo estariam em situação de cautela, incluindo o Brasil. Já no fluxo das soluções, dentre os elementos sugeridos por Kingdon, identificamos o elemento “aceitação pela comunidade”. A aceitação do tema da agrobiodiversidade vem se destacando dentro de uma temática maior que é a agroecologia, e a partir disto, diversas mobilizações em torno dos bancos e feiras de sementes e das redes de organizações locais em favor de uma agricultura alternativa foram dando espaço para o desenvolvimento desta temática nas políticas públicas. Ou seja, a agrobiodiversidade toma espaço juntamente com a agroecologia no campo das políticas públicas diante de uma demanda de valorização e preservação das sementes e saberes associados.

No fluxo das políticas foram identificados um “Humor Nacional” favorável as alternativas agroecológicas que carregassem os temas da preservação e valorização da diversidade em torno da agricultura. Juntamente a isto, no ano de 2012, se dá a Marcha das Margaridas, organização de mulheres em prol de diversas temáticas que incluem igualdade de gênero, preservação ambiental e agroecologia. Esta “Força Política Organizada” foi o momento chave de pressão pelas organizações civis ao governo em favor da criação de uma política nacional de agroecologia, culminando então no compromisso pela então Presidenta Dilma Rousseff da criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), e que posteriormente contaria com uma diretriz para tratar da preservação e valorização da agrobiodiversidade. A abertura ao tema da agrobiodiversidade foi o resultado também de uma “Mudança de Governo”, tanto a partir de 2003, com a inserção do Governo Lula, que permitiu uma maior participação social nos espaços políticos; quanto a permanência desta conjuntura até a criação da Pnapo, com um importante espaço de debates entre sociedade civil e governo, que foi a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), e que articulou as demandas dos agricultores familiares e comunidades tradicionais em torno das sementes crioulas.

É necessário destacar que ea figura acima é um exercício que pode apresentar limitações, tendo em vista que a transposição da teoria para a prática não é algo linear. Porém, é necessário exercitar as teorias referentes às análises das políticas públicas, em vista a definir qual pode se adaptar melhor em diferentes situações.

3. A AGROBIODIVERSIDADE NA AGENDA DA PNAPO

Neste capítulo tratamos sobre como a agrobiodiversidade após todas as mobilizações expostas no capítulo anterior para a inclusão na agenda das políticas públicas brasileiras, compõe então a quinta diretriz da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

Moura (2016), em uma análise relativamente próxima a este trabalho, buscou compreender como a agroecologia entra para a agenda das políticas públicas, se utilizando também do referencial teórico de John Kingdon. Na perspectiva da autora foi possível reconhecer três elementos fundamentais que levassem a agroecologia à agenda política sendo construída então a Pnapo, a saber: i) uma atuação convergente do movimento agroecológico e orgânico; ii) a atuação das mulheres trabalhadoras e camponesas; iii) e o momento político favorável. Além destes aspectos, Moura (2016) compreende que o desenvolvimento da agroecologia no espaço das políticas públicas está bastante atrelado aos temas do Desenvolvimento Rural, Soberania Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), bem como neste trabalho compreendemos a estreita relação da agrobiodiversidade com a agroecologia no universo das políticas públicas.

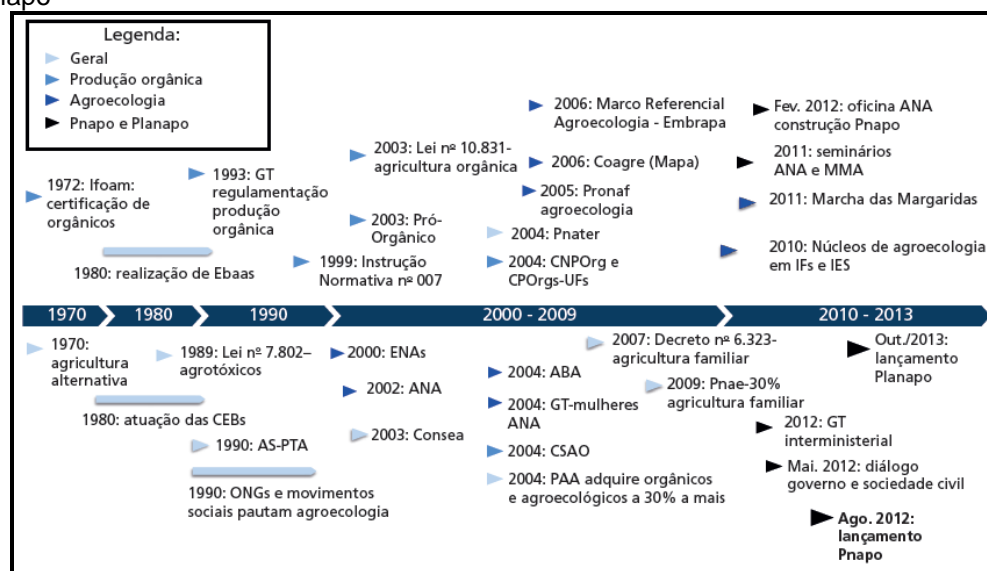
A Contag se posiciona neste contexto de luta em favor das demandas das comunidades rurais com papel de destaque diante da sua atuação através da Marcha das Margaridas, e que resultou em significativas mudanças no contexto político nacional. Esta Marcha, por sua vez, demonstra notável crescimento político no ano de 2011 com sua quarta mobilização, completando 10 anos de existência. A Marcha das Margaridas faz parte da agenda do Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e movimentos feministas e de mulheres, sendo a maior e mais efetiva ação das mulheres no Brasil, com o objetivo de apresentação e negociação de pautas com o Estado. No ano de 2011 o movimento pautou a temática “Desenvolvimento Sustentável com Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade”. Segundo o documento criado com pautas norteadoras para a marcha de 2011, é contido sete eixos fundamentais, dos quais destacamos dois: Eixo I – Biodiversidade e democratização dos recursos ambientais; e Eixo II – Terra, Água e Agroecologia (Marcha das Margaridas, 2011). Na perspectiva de Moura (2016) sobre como a agroecologia entra para a agenda das políticas públicas, um dos pontos fundamentais considerado responsável por

esta inclusão é a atuação das mulheres trabalhadoras rurais e camponesas.

As discussões para a criação de uma política de agroecologia no Brasil já haviam sido iniciadas pela ANA, em 2002, principalmente por seu percurso de articulação de diversas vertentes que trabalham o tema, e entendido então a necessidade de uma política representativa que fortalecesse a agricultura familiar e comunidades locais rurais. Desta forma, a demanda pela agroecologia foi incluída na pauta das reivindicações da Marcha das Margaridas sendo então atendida pela presidenta a época Dilma Rousseff, que assumiu este compromisso.

A política de agroecologia recebe algumas influências importantes que criam não apenas propostas agroecológicas, mas também propostas voltadas para a produção orgânica. No trabalho de Moura (2016) esta relação entre a agroecologia e a produção orgânica é de grande relevância, uma vez que no ambiente político essa convergência, se somada à outras, contribuiu para que o tema da agroecologia entrasse para a agenda das políticas, resultando na Pnapo. Em texto do Ipea (2017) encontramos uma linha do tempo demonstrando os principais eventos que levaram a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), bem como seu consecutivo plano:

Figura 3 - Linha do tempo mostrando os principais eventos que levaram à criação da Pnapo e do Planapo



Fonte: Ipea, 2017

Nesta linha do tempo são expostos os pontos que influenciaram a criação da política de agroecologia, juntamente aos elementos que auxiliam a entrada da agrobiodiversidade na agenda política. Constatamos que as ações da Aspta e da ANA são reconhecidas como fundamental para a criação de uma política

de agroecologia no Brasil, bem como fundamental para a entrada da agrobiodiversidade para a agenda das políticas públicas. Como dito pelo Entrevistado 4, para a ANA a agrobiodiversidade é um tema indissociável da agroecologia. Também o Entrevistado 5 entende a agroecologia como meio que a agricultura familiar encontra para sua própria reprodução.

Moura (2016) analisando a agroecologia na agenda das políticas, conclui que a temática avança dentro das políticas públicas no Brasil à medida que a ANA se estrutura e ganha terreno dentro das organizações e dos movimentos sociais que a compõe. Esta colaboração dos movimentos sociais dentro da organização da ANA e o elo com as políticas públicas foi, segundo a autora, um elemento crucial e que coincide com um importante elemento de conclusão deste trabalho que é a mudança de governo, que favoreceu mudanças na agenda em favor da agroecologia e consequentemente da agrobiodiversidade.

Diante então das mobilizações existentes em favor da agroecologia, e frente também a um longo trabalho em curso em favor da criação de uma política de agroecologia para o Brasil, é que o Governo Federal assume o compromisso com a ampliação e a efetivação do desenvolvimento sustentável e ampliação dos espaços referentes à construção da institucionalização da agroecologia, instituindo a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), impulsionado pelas crescentes preocupações das organizações sociais do campo e da floresta, e da sociedade em geral, guiado pela necessidade de alimentos saudáveis a partir da conservação dos recursos naturais (BRASIL, 2013). O Decreto 7.794 de 20 de agosto de 2012, institui então esta política, manifestando em seu artigo primeiro:

Fica instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis (BRASIL, 2012).

Neste trabalho não é assumida a responsabilidade de avançar nos resultados da Pnapo, contudo, este capítulo busca evidenciar como a agrobiodiversidade é incluída nesta política, sendo tema relevante na agenda política brasileira.

O Entrevistado 4 reconhece importantes características referentes a este processo de construção da Pnapo:

O grande mérito deste processo foi ele ter sido participativo, porque eu já

acompanhei e já vi a criação de muitas políticas, leis e programas, e que se dão sem a participação da sociedade. A gente briga, briga, briga para participar, vai lá, tenta pauta de reivindicações, apresenta propostas e aí eles incluem um parágrafo da reivindicação do movimento. (Entrevistado 4).

O que se nota é um papel significativo dado à ANA, provavelmente pela sua ampla experiência e contato direto com as demandas das comunidades rurais. Segundo estudo de Chechi (2017) este trabalho da ANA, desde sua criação em 2002, se desenvolveu pela busca por uma relação com o Estado, em um trabalho de interlocução, *juntando orientações cognitivas dos indivíduos, significados e crenças que inspiram e legitima o movimento e suas atividades* (CHECHI, 2017, p. 14). Para esta autora, o processo de criação de uma política de agroecologia, além de ter sido impulsionada pela Marcha das Margaridas, é influenciada também pela trajetória da ANA, resultando então na oportunidade desta articulação na estruturação da política.

Foram organizados e realizados cinco seminários regionais pela ANA (Amazônia, Cerrado, Nordeste, Sudeste e Sul), nos meses de fevereiro e março de 2012, buscando ampliar o debate sobre a Pnapo, discussão que foi consolidada no Seminário Nacional, realizado em abril de 2012. O conjunto de eventos mobilizou aproximadamente 300 pessoas, representantes de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, redes e profissionais vinculados a universidades, órgãos governamentais de pesquisa e extensão. Cada região expôs suas percepções acerca da política e também elaborou uma proposta com base na minuta de decreto já existente. (CHECHI, 2017, p. 18)

O comprometimento das organizações resultou em uma proposta para a política construída pela ANA, entregue e analisada pelo governo federal, em que os Entrevistados 4 e 5 informam que esta proposta foi muito bem trabalhada, no sentido de compreender diversos pontos cruciais para o bom desenvolvimento da agroecologia no Brasil, como o acesso à terra, por exemplo. Contudo, itens como este da reforma agrária não são atendidos na versão final da política, tendo em vista a necessidade de maiores esforços dentro da conjuntura agrária nacional, na leitura da ANA. Chechi (2017) na busca por interpretar a atuação da ANA na Pnapo, bem como o aproveitamento de sua proposta para a própria política, nos expõe a insatisfação da ANA diante de um texto *que não contempla, entre suas diretrizes, questões fundamentais como a função social da terra, promoção do acesso à água como um bem de domínio público e a participação da sociedade na gestão da política* (CHECHI, 2017, p. 18). Em contra partida, os Entrevistados 4 e 5 entendem que em essência as pautas sugeridas pela ANA para a política foram assumidas

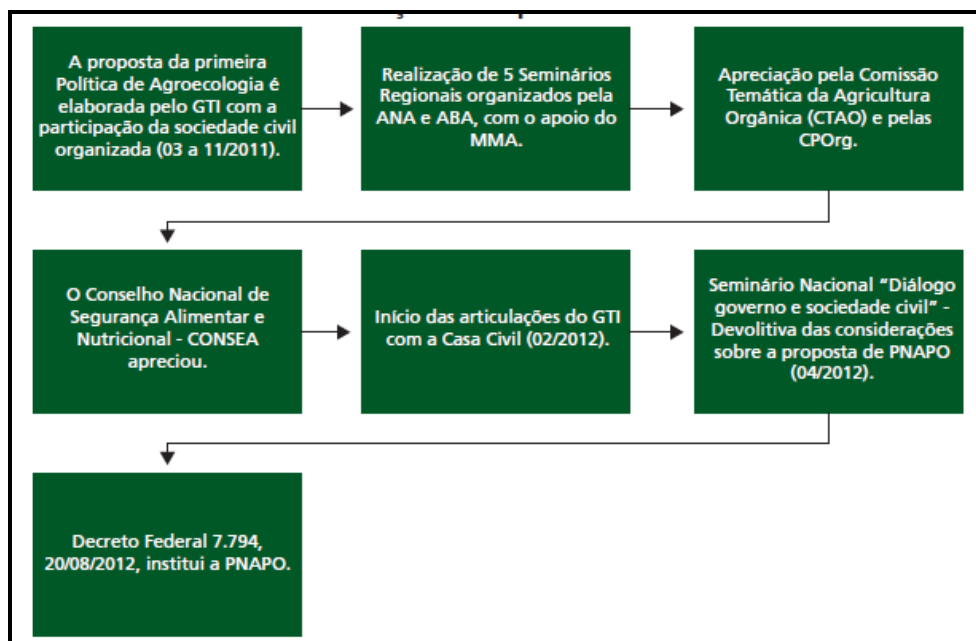
como compromisso pelo governo.

Ao mesmo tempo as organizações exerciam um importante trabalho construindo um elo entre as demandas das comunidades rurais e o Estado. Isto fortalece a política no sentido de estar mais próxima da realidade das comunidades que serão alcançadas. O Entrevistado 5 explana:

Uma coisa que a gente tentava fazer, pelo menos a gente da Aspta, mas acho que também várias outras entidades, é de conseguir um caminho de ida e volta. A gente pode dizer que a Pnapo foi muito influenciada, muito informada pelas experiências de coisas que se constituiu a política e como esta formação política foi voltando para as regiões [...] a partir da nossa atuação a gente levava de volta para Pnapo os desafios que a gente estava enfrentando tentando implementar, por exemplo, Semente do Semiárido, PAA Sementes, as chamadas de ATER, diferentes iniciativas que a Pnapo agregou. Então teve um pouco desse trabalho de ida e volta, de consultas, debates e reuniões para depois avaliar a própria execução. (Entrevistado 5).

Ou seja, não apenas a ANA possuiu um papel base na construção da política, mas também outras organizações tiveram desempenho importante por levar as demandas rurais para o governo para então constituir a Pnapo, sendo esta relação próxima que faz com que importantes debates fossem levantados nestes espaços de construção. Segundo Trovatto et al. (2017) no espaço de diálogo das organizações sociais do campo para a construção da Pnapo no âmbito da agroecologia tiveram destaque a ANA, a ABA e a ASA. Veiga (2013) afirma que além das organizações e comissões, o envolvimento construtivo das Organizações Não Governamentais, importante intercessor da sociedade civil, e das comunidades científicas, contribui para o aumento do grau de legitimidade do processo multilateral de negociações ambientais. Souza (2015a) *apud* Trovatto (2017) reflete na figura a seguir este processo de elaboração da Pnapo:

Figura 4 - Processo sintético da elaboração da Pnapo.



Fonte: Souza (2015a) *apud* Trovatto et al. (2017).

O que vemos acima são mobilizações ocorridas para que fosse instituída a Pnapo, e isto dependeu da construção de seminários organizados pela ANA e ABA, com apoio do MMA, análise de resultados pelo Consea, bem como articulações na Casa Civil, e por fim a criação do Decreto nº 7.794. O que podemos notar nesta figura é uma sintetização dos acontecimentos que levam à construção do documento final da política, em que destacamos a presença ativa da sociedade civil, articuladas através da ANA e Aspta, por meio dos seminários que ocorreram em nível regional, e um à nível nacional, para que fossem identificadas demandas para a elaboração da Pnapo. Em 20 de agosto de 2012 foi instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) por meio do Decreto Federal nº 7.794, sendo considerado um instrumento com uma das mais amplas participações em sua elaboração (Brasil, 2006c *apud* Trovatto, 2017 p. 96).

Um ponto importante a se destacar, é que a Pnapo, bem como o seu plano, foram considerados pelo governo brasileiro, e relatado no V Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, como fundamentais para o alcance da meta 7 da CDB que está relacionada *ao ganho de escalas e ao aumento da taxa de adoção de práticas sustentáveis, uma das Metas Nacionais da Biodiversidade* (Brasil, 2016c *apud* Trovatto et al. 2017 p. 96).

Em apoio à Pnapo foi formulado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo (2013-2015), constituindo-se assim como instrumento de operacionalização desta política e de monitoramento,

avaliação e controle social das ações ali organizadas (BRASIL, 2013). O plano é construído pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – Ciapo (conforme o inciso I do art. 9º da Pnapo), com ampla participação da sociedade, então representada pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Cnapo. Vale ressaltar a importância da criação destas duas estruturas criadas em apoio a Pnapo.

Especificado no artigo 6º do decreto, a Ciapo é composta por integrantes dos ministérios que atuam na política, e a Cnapo é a instância de gestão formada por representantes do governo e de entidades da sociedade civil. Os ministérios atuantes através da Ciapo são os expostos no quadro a seguir:

Quadro 2 - Entidades que integram a Ciapo.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA – CIAPO	
Ministério do Desenvolvimento Agrário (coordenador)	
Secretaria-Geral da Presidência da República	
Ministério da Fazenda	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	
Ministério do Meio Ambiente	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	
Ministério da Educação	
Ministério da Saúde	
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	
Ministério da Pesca e Aquicultura	

Fonte: Elaboração da autora a partir do Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012.

Conforme já ressaltado, nos espaços de diálogo das organizações sociais do campo houve atuações fundamentais na construção da Pnapo como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e Articulação Semiárido (ASA), no campo da agroecologia, e Comissões da Produção Orgânica das Unidades da Federação (CPOrgs) e Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no campo da produção orgânica. Além do papel fundamental que desempenhou movimentos sociais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), a Via Campesina e a Marcha das Margaridas (Brasil, 2013).

O Planapo atrela aos povos a capacidade de guardiões da agrobiodiversidade, onde, a partir de seus conhecimentos tradicionais, o governo os

reconhece como fundamentais no processo de reprodução e conservação de sementes, mudas e diversos outros materiais importantes na valorização da produção agroecológica. Essa relação se deve à diferença entre conservação *in situ* e *ex situ*, devendo se estabelecer estratégias para melhor garantir a preservação do patrimônio genético. Para isto, Guerra *et al.* (1998) classifica a conservação genética *ex situ* como uma preservação parcial, onde os cromossomos são uma combinação temporária de alelos e que com sua reclusão os priva de uma interação com o meio, estagnando no processo de evolução. Já a conservação *in situ* gera um ciclo de reprodução ocorrendo mutações, rearranjos e recombinações em níveis muito superiores que ocorrem se estivessem preservados em situação *ex situ*.

Segundo Guerra *et al.* (1998) o controle biológico feito pelas transnacionais é uma forma de domínio dessas empresas sobre a agricultura brasileira, por meio da propriedade intelectual e controle de sementes, por exemplo. Tendo em vista a mobilização do governo no desempenho e cumprimento de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar é que podemos considerar projetos pensados para esta dinâmica de produção familiar, onde o papel destes está em serem guardiões das sementes e manejadores da agrobiodiversidade, fundamental então na conservação do patrimônio biológico.

Este autor ressalta a importância de quando o governo reconhece a importância de pesquisas que criam ambientes favoráveis para a formação de variabilidade genética singulares, formados a partir da reprodução de germoplasma disponível no ambiente manejado por estes agricultores. Ou seja, a partir da criação de novas agendas políticas baseadas no reconhecimento desta interação entre a agrobiodiversidade e os agricultores é que se pode fazer resistência ao modelo de mercado voltado à manipulação e controle da diversidade.

É através do reconhecimento pelo governo de que a diversidade cultural está intimamente ligada e é responsável pela manutenção da agrobiodiversidade, que as comunidades tradicionais passam a participar da construção de políticas públicas. Mesmo que esta íntima relação seja algo indissociável, apenas nos últimos anos isto foi pauta reconhecida pelo governo, a partir do conceito de transversalidade, dando origem assim a elementos fundamentais para promover a inclusão social e o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2006).

O Plano estabelece também a busca por ações políticas que

ampliem o acesso às sementes, apoiando a conservação e multiplicação, distribuição e comercialização de mudas e sementes crioulas e variedades havendo o mapeamento de organizações, redes e iniciativas envolvidas na conservação dos recursos genéticos da agrobiodiversidade. Assim, as ações de governo estão apoiadas na conservação a partir de parcerias com instituições de diversas dimensões (sociedade civil, movimentos sociais, institutos, universidade, etc.) que estejam posicionadas de forma estratégica no arranjo das políticas públicas, caracterizado mais uma vez como um processo participativo.

As estratégias, ações e atividades ligadas a sementes no Planapo organizam-se em torno de três enfoques complementares que demandam medidas específicas de apoio à estruturação e fomento: sementes crioulas, sementes variedades e sementes orgânicas. O princípio de fundo que une esses princípios são os direitos dos/as agricultores/as, povos e comunidades tradicionais ao livre uso da agrobiodiversidade, com autonomia e protagonismo. Resumidamente, o primeiro enfoque diz respeito ao manejo da agrobiodiversidade. As iniciativas de produção, resgate e conservação de sementes crioulas e variedades locais são protagonizadas pela agricultura familiar, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais. (PLANAPO, 2013. p. 32)

Reconhecendo o trabalho já exercido por comunidades locais, e até mesmo ações governamentais em torno das sementes, o Planapo entende como fundamental resguardar o direito dos agricultores de guardar, usar, trocar e vender as sementes de variedades locais e protegidas, diante da justificativa de garantir a conservação da agrobiodiversidade, abrindo consequentemente espaço para a introdução e adaptação de novas variedades a condições locais. Diante da importância das sementes crioulas para a Pnapo, destacamos o trabalho das comunidades locais em torno desta temática, que será de fundamental importância este acúmulo para a construção da política, e que favoreceu a entrada da agrobiodiversidade como importante elemento para o desenvolvimento da política de agroecologia.

Nesta questão da contribuição dos agentes sociais, o objetivo da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Cnapo é a promoção da participação da sociedade na elaboração e acompanhamento do Plano e da Política de Agroecologia e Produção Orgânica (BRASIL, 2012). A Comissão possui a composição paritária, que do vocabulário jurídico representa a igualdade entre as partes, com quatorze representantes de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e quatorze representantes da sociedade civil. Isto nos demonstra que a

participação de sociedade civil se enquadra não apenas no contexto de decisões, mas vai além, a partir de uma dinâmica de construção da própria Pnapo. No Decreto que institui a Pnapo, os 14 representantes de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal ficam já delimitados, demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 3 – Representantes da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).

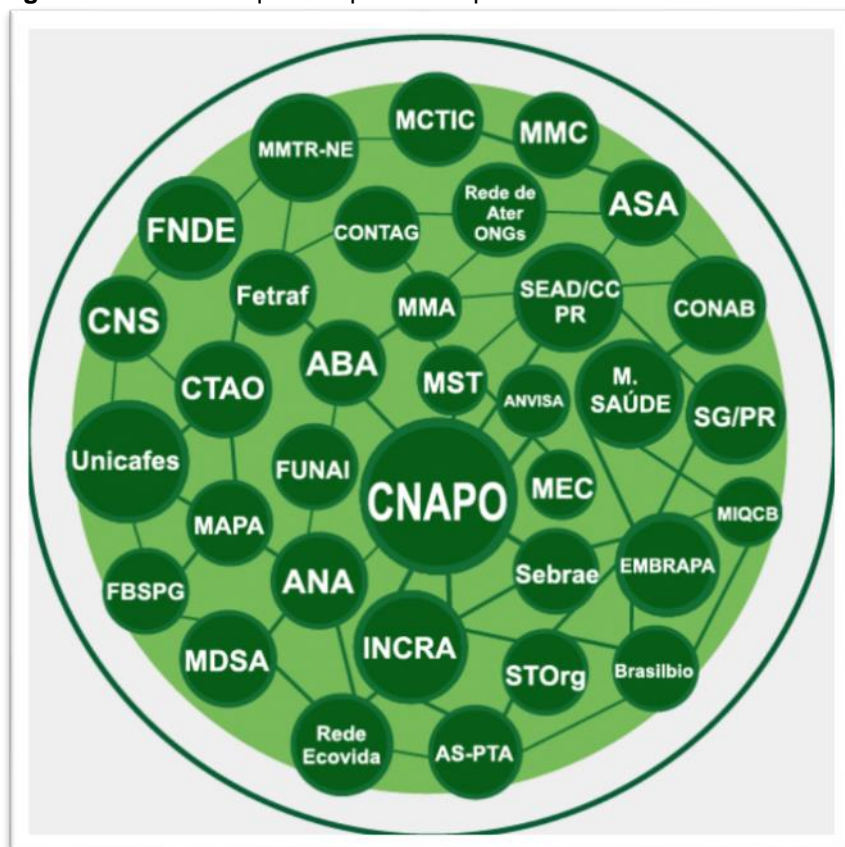
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo)		Número de representantes
Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal	Secretaria Geral da Presidência da República	1
	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) sendo um da Conab e outro da Embrapa	3
	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sendo um do Incra	2
	Ministério da Saúde (MS) sendo um da Anvisa	2
	Ministério da Educação (MEC) sendo um do FNDE	2
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	1
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	1
	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	1
	Ministério de Pesca e Aquicultura (MPA)	1
Representantes da sociedade civil		14
Total de representantes		28

Fonte: Elaboração da autora a partir do Decreto nº 7.794 de 2012.

Os 14 representantes da sociedade civil não são especificados no Decreto, porém ficou determinado que houvesse a titulação destes por decisão do Ministro de Estado da Secretaria de Geral da Presidência da República. Moura (2016), ao analisar como a agroecologia entra para as políticas públicas brasileiras, constrói uma análise no âmbito da Cnapo, no sentido de ressaltar o papel da sociedade civil neste espaço. A autora pontua, segundo Art. 5º da portaria nº 328/2012, os elementos utilizados para a delimitação da representação civil na Comissão: representatividade regional e dos diferentes biomas brasileiros; representatividade dos movimentos sociais e redes de expressão nacional; histórico de atuação e experiências na promoção de agroecologia e produção orgânica; e histórico de atuação e experiências no campo científico assim considerados trabalhos realizados na área de assistência técnica, ensino e pesquisa. Sucessivas reuniões ocorreram a partir de novembro de 2012, onde a terceira reunião estabelece o chamado GT 8, que consiste na formação de um grupo com quatro

integrantes do governo e quatro da sociedade civil, em que este grupo foi o *embrião do que veio a se constituir posteriormente como Mesa Coordenadora da Cnapo* (Moura, 2016. p. 96). Abaixo uma figura que dispõe da estrutura que compõe a Cnapo:

Figura 5 – Estrutura que compõe a Cnapo.



Fonte: <http://agroecologia.gov.br/quem-somos/cnapo>.

Vale ressaltar que esta figura é um material atualmente²¹ disponibilizado pela Cnapo para compreensão de sua estrutura, não sendo necessariamente composta por esta totalidade no ano de 2012. Porém, em comparação desta figura com o 1º Relatório da Reunião de Instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (BRASIL, 2012), é possível associar as organizações da sociedade civil citada em ambos os materiais:

²¹ É importante ressaltar que no início desta pesquisa o site da Cnapo ainda estava no ar. Porém, esta Comissão entrou em processo de extinção neste mesmo período, através do Decreto nº 9.784, de 2019.

Quadro 4 – Organizações da Sociedade Civil que integram a Cnapo.

Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo)	
Organizações da Sociedade Civil	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE)
	Articulação Semiárido Brasileiro (ASA)
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf)
	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
	Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)
	Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (ASPTA)
	Associação Brasileira de Orgânicos (Brasil Bio)
	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag)
	Rede ATER de ONGs
	Rede Ecovida

Fonte: Elaboração da autora segundo Brasil, 2012 e <http://agroecologia.gov.br/quem-somos/cnapo>.

É importante destacar as competências que a Cnapo é portadora, para então compreender ao que estas quatorze representações civis possuem acesso. Suas atribuições são promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da Pnapo e Planapo; construir subcomissões temáticas que reunirão setores governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito desta política; propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do Planapo ao Poder Executivo Federal; acompanhar e monitorar os programas e ações integrantes do Planapo e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos; promover o diálogo entre instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da Pnapo e do Planapo (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012). Uma das formas de organização da Cnapo são suas subcomissões, em que o Entrevistado 5 nos fala da existência de uma Subcomissão referente às sementes, o que agregou muito ao estabelecimento da agrobiodiversidade no Planapo, segundo ele. O entrevistado, que por sua vez estava posicionado como organização da sociedade civil, ressalta uma realidade de negociações entre este grupo heterogêneo da Cnapo:

A discussão da Pnapo era organizada em vários eixos, e nestes eixos havia as subcomissões específicas, onde a gente sentava com os gestores para negociar a pauta, discutir a execução, avaliação, orçamento, e então avançando, tentando aperfeiçoar os instrumentos da Pnapo. (Entrevistado 5).

Através do Relatório da Reunião de Instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (BRASIL, 2012) é possível visualizar o registro de falas de todos os 14 representantes das organizações civis. Importantes colaborações foram registradas, como a da valorização dos pequenos produtores, preservação ambiental, necessidade de fortalecimento de políticas públicas para a agricultura familiar e agroecologia, entre outras considerações. Este momento foi crucial na organização dos seguintes passos que seriam delimitados pela Comissão, e que este documento expressa a abertura que as organizações civis possuíam nela.

Já a Câmara interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – Ciapo propõe construir uma política integrativa entre os ministérios. Este conjunto de representantes dos diversos ministérios e que forma a Ciapo, detém as seguintes competências: elaborar proposta do Planapo; articular os órgãos e entidades do Poder Executivo federal para a implementação da Pnapo e do Planapo; interagir e pactuar com instâncias, órgãos e entidades estaduais, distintas e municipais sobre os mecanismos de gestão e de implementação do Planapo; apresentar relatórios e informações à Cnapo para o acompanhamento e monitoramento do Planapo (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012).

O que podemos notar de grande relevância é o fato destas competências estarem submetidas à tantos ministérios, que faz com que a construção da política perpassasse por importantes pontos de vista. Porém, esta participação conjunta de vários ministérios poderia também dificultar a operacionalização da política, ao passo que dependeria de um amplo grupo para executar a política, dificultando seu desenvolvimento. Este entrave é ressaltado pela Entrevistado 2, porém para afirmar isto seria necessário então uma análise dos resultados da política, o que não foi objetivo deste trabalho. O que queremos é ressaltar a ampla participação de diversos ministérios, em uma tentativa de construir um projeto amplo em torno das vertentes agroecológicas.

O que entendemos é que a agroecologia, que é o modelo fundamentador desta política, parte da premissa que seus princípios não são apenas do ponto de vista técnico, mas sim filosófico, acreditando em uma compreensão de mundo que engloba um amplo projeto para a sociedade, e que sugere modelos para diversas áreas como social, ambiental, agrícola, entre outras. Caporal (2009) busca nos sensibilizar para formação de um pensamento sistêmico da agroecologia a partir

dos princípios agroecológicos, em que mais do que tratar sobre manejo ecologicamente responsável dos recursos naturais, é necessário buscar o cerne que está na constituição de um campo do conhecimento científico que, partindo de um enfoque holístico, contribui para que as sociedades possam redirecionar o alterado rumo de coevolução social e ecológica, nas suas diferentes inter-relações.

Diferentemente do enfoque cartesiano, onde cada área do conhecimento se mobiliza distintamente, e não necessariamente caminham no rumo de um objetivo conjunto maior, mas de forma muita das vezes desajustada, a agroecologia então, segundo Sevilla Guzmán (2005), faz junção ao conceito de desenvolvimento rural e dentro do enfoque de ciência sistêmica, reconhece a integralidade diante da articulação de suas dimensões técnica e social, e que se apresenta como uma práxis intelectual e política à identidade local e à rede de relações sociais. A agroecologia, salve sua proposta social-política, supõe propostas coletivas que transformem as relações de dependência anteriormente assinaladas de uma agricultura convencional, e que diante de sua natureza ecológica a favor da preservação dos recursos naturais, se propõe ir mais além, no objetivo de transformar os mecanismos de exploração social.

O enfoque agroecológico se apresenta como contraponto à lógica neoliberal e da globalização econômica, assim como a ciência convencional, e que busca superar a crise epistemológica, abrindo espaço para um paradigma com bases participativas e de caráter político (SEVILLA GUZMÁN, 1999). A crise que o atual paradigma proporciona à agricultura se baseia na constante tentativa de aumento da produção, crescimento este para se tornar viável se desliga de várias dimensões como a social e cultural, por exemplo, desta forma, supostas avaliações demonstram a eficácia trazida neste modelo produtivo do ponto de vista técnico, justamente por simplificar não apenas a natureza, mas a forma de compreensão da vida humana. A agroecologia se atém ao máximo aproveitamento técnico, como área, mão de obra, insumos, entre outros, e aproveitamento em diversas outras dimensões, como o desenvolvimento social, preservação dos recursos, alcance das ciências políticas, na constante busca da eficiência que a humanidade pode alcançar em todos os seus aspectos, ou seja, a agroecologia como ciência sistêmica amplia as variáveis, no objetivo de alcançar o desenvolvimento humano de forma consciente.

Buscando codificar estes princípios agroecológicos nas políticas

públicas, a Pnapo estabelece sete diretrizes para organização de forma clara e objetiva dos preceitos que será direcionadores desta política nacional, expostos no quadro abaixo:

Quadro 5 – As sete diretrizes da Pnapo (2013-2015) explanadas no artigo 3º do decreto nº 7.794, 2012.

DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (art. 3º)

I – Promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde.

II – Promoção do uso sustentável dos recursos naturais, observadas as disposições que regulem as relações de trabalho e favoreçam o bem-estar de proprietário e trabalhadores.

III – Conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos ecossistemas modificados, por meio de sistemas de produção agrícola e de extrativismo florestal baseados em recursos renováveis, com a adoção de métodos e práticas culturais, biológicas e mecânicas, que reduzam resíduos poluentes e a dependência de insumos externos para a produção.

IV – Promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que aperfeiçoem as funções econômica, social e ambiental da agricultura e do extrativismo florestal, e priorizem o apoio institucional aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 2006.

V – Valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente àquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas.

VI – Ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica.

VII – Contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres.

Fonte: Elaboração da autora a partir do decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012.

A quinta diretriz de articulação institucional do plano consiste na:

“valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente àquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas” (BRASIL, 2012).

Esta diretriz é considerada por este trabalho de dissertação uma importante marca de que a agrobiodiversidade está presente na agenda das políticas públicas no Brasil através da Pnapo, onde mesmo que esta não seja uma política específica de agrobiodiversidade, é por sua vez uma política a nível nacional, que necessita trazer a preservação e valorização da agrobiodiversidade como ponto chave para que então se possa alcançar o objetivo de desenvolver um

modelo de desenvolvimento pautado na visão agroecológica.

A Pnapo possui características importantes que devem ser levadas em consideração para este trabalho. Esta Política se propõe a não ser enviesada em uma única categoria de aplicação, como a de conservação ambiental, por exemplo. Ela sugere não apenas a busca pela reversão das perdas dos recursos naturais, mas se firma na mudança do paradigma produtivista vigente. Assim, o que a Pnapo objetiva, é que através da agroecologia como concepção filosófica sejam repensadas as dinâmicas sociais, ambientais, produtivas, diante de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Isto pode ser considerado inovador dentro das políticas públicas, o que nos leva a entender então como a agrobiodiversidade se insere na grande lógica da agroecologia, dentro da quinta diretriz da Pnapo. A agrobiodiversidade é a base para o desenvolvimento das comunidades locais, onde sem ela não há agroecologia. Desta maneira, o tema da agrobiodiversidade nas políticas públicas está atrelada à grande necessidade em se preservar o patrimônio genético como meio crucial ao desenvolvimento da agricultura familiar, sendo a agroecologia e a agrobiodiversidade temáticas indissociáveis.

É por meio desta íntima relação entre ambas as temáticas que a agrobiodiversidade possui maiores condições de entrar para a agenda das políticas públicas como visto neste capítulo, ao passo que a agrobiodiversidade na Pnapo se atrela e agrega a esta conjuntura maior que é a do desenvolvimento agroecológico. Fortalecida como diretriz, o trabalho em torno da preservação e valorização da agrobiodiversidade se fixa em um conjunto de diversas outras iniciativas que elevam o tema maior da agroecologia.

Além destas observações, também foi fundamental para a entrada da agrobiodiversidade na agenda a abertura do governo para uma construção participativa. Isto fez com que o trabalho de décadas gerado pelas organizações e movimentos sociais, juntamente com as comunidades locais fosse levado em conta não apenas no momento da criação da Pnapo, mas também no desenvolvimento do Plano e consequentemente dentro da Ciapo, em um permanente processo participativo. Ou seja, a abertura para a participação social na criação da política fez com que importantes demandas fossem levadas em consideração, e bem como a agrobiodiversidade já era um tema amplamente debatido, culminou com sua entrada na Pnapo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta dissertação foram reconhecidos pontos importantes que levam o tema da agrobiodiversidade à agenda das políticas públicas. Estes pontos estão em nossa análise atrelados ao referencial teórico de Múltiplos Fluxos de Kingdon e que nos proporcionou um formato para a construção de uma linha de raciocínio em torno da temática agrobiodiversidade no espaço político brasileiro.

Diante do reconhecimento nacional e internacional de um processo de perda da biodiversidade, tendo em vista que o Brasil é o país com maior diversidade biológica do mundo, é reconhecida a necessidade de políticas públicas que estejam comprometidas em reverter esta situação de perda, e consequentemente buscar mecanismos de preservação e valorização da agrobiodiversidade. O modelo de agricultura atual, que se baseia na dinâmica de sementes modificadas, agroquímicos e mecanização, favorece a perda da agrobiodiversidade. Primeiramente, entendemos que o processo de modernização da agricultura que se estabeleceu no espaço agrário no Brasil delimitou uma circunstância de grande perda da diversidade através da simplificação dos processos ecológicos, causando também problemáticas em torno da dinâmica da agricultura familiar e comunidades tradicionais. A necessidade da preservação da diversidade que compete à agricultura ganha espaço nas políticas públicas, ao passo que diversos fatores contribuem para a entrada do tema para a agenda de políticas.

O reconhecimento do problema da perda da biodiversidade segue importantes mobilizações em níveis nacionais e internacionais. A Convenção de Diversidade Biológica (CDB) foi um impulsionador para o tema da agrobiodiversidade, tanto para a construção de um debate que evolui a partir de protocolos e tratados, bem como um compromisso firmado pelo Brasil de construir ações para alcançar os objetivos da Carta em favor da diversidade biológica. Os espaços gerados pela CDB, primeiramente proporcionam um debate rico em torno do tema da diversidade biológica, e após isto, gera um compromisso do Brasil em construir ações em favor disto.

Além deste compromisso já assumido pelo Brasil, em 2003 há uma mudança de governo que proporciona uma abertura para construção de políticas

em um modelo de ampla participação da sociedade civil, o que resultou em um auxílio provindo da sociedade civil em favor das demandas da agricultura familiar em torno do tema da agroecologia, ao qual estava vinculado o tema da agrobiodiversidade. Esta mudança de governo se soma às experiências locais construídas desde a década de 80 aproximadamente, e posteriormente foram se organizando em formato de redes por todo o Brasil, redes estas que trabalhavam amplamente a questão da recuperação, preservação e valorização das sementes crioulas. É então que neste cenário de abertura política, juntamente com as experiências articuladas pelos agricultores familiares e comunidades tradicionais que, através da Marcha das Margaridas, a então presidenta Dilma Rousseff afirma o compromisso de criar uma política para a agroecologia, atendendo as demandas da agricultura local. A partir do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, se institui no Brasil a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

O processo de criação desta política é considerado amplamente participativo, onde podemos destacar o trabalho da ANA como organização que constrói um elo entre as demandas do campo e o processo de construção das políticas. Para isto, foram construídos seminários regionais e um nacional para que fossem levantadas as propostas para a Pnapo. Tendo em vista este processo participativo e articulado por organizações da sociedade civil que tratavam de temas em torno da agroecologia é que se tem como proposta a inclusão da preservação e valorização da agrobiodiversidade como quinta diretriz da política, por estarem sendo amplamente debatidos tanto no cenário internacional pelas organizações em torno da CDB, como no cenário local pelos próprios agricultores. É por estes esforços expostos acima que a agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas e se estabelece como fundamental dentro de uma política nacional que reconhece a agroecologia como projeto de desenvolvimento para o campo.

O trabalho de Moura (2016) agregou de forma significativa na reflexão desta dissertação. Ao passo que esta autora explora como se desenvolve o tema da agroecologia na agenda das políticas públicas, utilizando para isto o referencial de Kingdon de Múltiplos Fluxos que coincide com este trabalho, e além deste, utiliza também a teoria de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones. Moura (2016) com isto, reconhece a entrada de um

novo governo, no caso o Governo Lula em 2003, como um momento em que atores até então marginais à arena pública, tiveram a oportunidade de participar destes espaços, podendo expor suas reivindicações. Ou seja, esta autora consegue reafirmar uma grande modificação na conjuntura política, que favoreceu a perspectiva agroecológica no espaço político brasileiro.

Nesta conclusão, também reconhecemos a grande força que os debates na esfera internacional puderam influenciar nas políticas públicas em favor da agrobiodiversidade. Este exercício feito aqui esteve também voltado a trazer uma perspectiva internacional, podendo concluir que importantes mobilizações foram cruciais e influenciaram o ambiente político brasileiro em favor da agrobiodiversidade, como a CDB. Além do mais, apesar de serem próximas as temáticas, este é um estudo diferente do de Moura (2016). Aqui nesta dissertação buscamos compreender a agenda da agrobiodiversidade, que por sua vez no Brasil está muito envolvida com a temática das sementes. Para além da análise de Moura (2016) em torno de como a agroecologia entra para a agenda das políticas públicas, esta dissertação se desenvolve diante de outros aspectos que fazem com que o tema da agrobiodiversidade entre para a agenda política e para que pudesse ser implantada como uma das diretrizes da Pnapo. A agrobiodiversidade, apesar de estar intimamente ligada com a agroecologia, tem uma importante influência das mobilizações das organizações civil em torno das sementes crioulas, que se organizam e desenvolvem a partir da década de 1980 aproximadamente por meio das Redes de Tecnologias Alternativas, Feiras de Sementes, e organizações locais, que deram impulso para entrada deste tema na agenda das políticas públicas.

Este trabalho contou com o exercício de construir uma figura que reproduzisse como os fluxos de convergiram para que então a agrobiodiversidade fosse inserida na agenda política. A construção desta figura esclarece de forma objetiva após a exploração de todo referencial teórico como o tema da agrobiodiversidade entra para a agenda das políticas públicas no Brasil. Porém, é fundamental ressaltar que esta construção foi um exercício, em uma tentativa de transposição da teoria para a prática, o que nem sempre é possível de forma linear.

Por fim, entendemos que há ainda um amplo campo para se explorar referente ao tema da agrobiodiversidade nas políticas públicas. Por

exemplo, entender como esta temática se desenvolve no decorrer da Pnapo e dos Planos, quais os resultados que a quinta diretriz sobre agrobiodiversidade proporciona dentro do quadro das políticas públicas, bem como resultados referentes à própria preservação e valorização da agrobiodiversidade em níveis locais proporcionado pela política, e cabe a futuros trabalhos identificar problemáticas em torno do tema.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Lucimar Santiago et al. Relações entre agricultura orgânica e agroecologia: desafios atuais em torno dos princípios da agroecologia. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.16, p.143-160, 2012.

ABREU, Lucimar Santiago; LAMINE, Claire; BRANDENBURG, Alfio; BELLON, Stéphane.; MAZAROTTO, S. D. V. A. Agroecologia, movimento social, ciência, práticas e políticas públicas: uma abordagem comparativa. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 7., CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE AGROECOLOGIA, 3., 2011. **Anais...** Fortaleza, 2011.

ANA, Articulação Nacional de Agroecologia. **Proposta da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a “Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”**. Disponível em < <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/propostas-ana-para-a-politica-nacional-de-agroecologia-e-organicos-pdf.pdf>>. Acesso em: 25 de fev de 2019.

ANA. ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Sobre o Programa Nacional de Agrobiodiversidade**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em < https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/04/CARTA_ANA.pdf > Acesso em 20 de janeiro de 2019.

AQUINO, Joacir Rufino, SCHNEIDER, Sergio. o Pronaf e o Desenvolvimento Rural Brasileiro: Avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015

BONNAL, Phelippe. Referências e Considerações para o Estudo e a Atuação dos Programas de Desenvolvimento Territorial (Pronat e PTC) na Perspectiva da Redução da Pobreza em Territórios Rurais. In: LEITE, Sergio Pereira (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013.

BRASIL. 1º Relatório da Reunião de Instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Secretaria Geral da Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Institui princípios e diretrizes para a Implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2002. Disponível em: < <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=363>>. Acesso em: 21

de janeiro de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.476, de 05 de julho de 2008**. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovada em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015**. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, DF, 14 maio 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, São Paulo, nº 61, 2006. pp. 3-138.

CARNEIRO, Maria José, MALUF, Renato S. (Org.). **Para Além da Produção: Multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CAZELLA, Ademir A.; MATTEI, Lauro, SCHNEIDER, Sergio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. C.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2004.

CELLA, Daltro, et al. A Interdisciplinaridade e a Agrobiodiversidade: Apontamentos e discussões. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, 12(2), 145-156. 2009.

DELGADO, Nelson Giordano O Pronat e o PTG: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DELGADO, Nelson Giordano. Política Econômica, Ajuste Externo e Agricultura. In.: LEITE, S. **Política Pública e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre. Ed. Da Universidade / UFRGS, 2001.

DIAS, Bráulio Ferreira de Souza. A Implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica no Brasil: desafios e oportunidades. Instituto de Estudos Avançados. Universidade de São Paulo, 1995.

DIESEL, Vivien, DIAS, Marcelo Mind, NEUMANN, Pedro Salvino. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015

DYE, Thomas D. (1984) apud SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jun/dez, 2006, p. 20-45.

DYE, Thomas. R. (2005). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In.: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Conservação de Recursos Genéticos no Brasil. Brasília, DF: Embrapa, 2012.

FAO. **Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para Alimentação e Agricultura**. Roma, 2001. Disponível em <<http://www.fao.org/plant-treaty/overview/es/>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

FILHO, L. F. F.; MIGUEL, L. A. A utilização da abordagem sistêmica para o diagnóstico de realidades agrícolas municipais. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v.8, n. 15, p.151-167, 2000.

FREITAS, Fabio Oliveira. **Sementes crioulas: uma abordagem em comunidades indígenas**. Brasília: EMBRAPA, 2005.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21. Ipea, 2000.

GIRALDO, Omar Felipe. *Ecología Política de la Agricultura: Agroecología y posdesarrollo*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: El colegio de la Frontera Sur, 2018.

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

GRISA, Cátia, PORTO, Silvio Isopo. Dez Anos do PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In.: GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para o Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, Cátia, SCHNEIDER, Sérgio. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, Cátia, WESZ JÚNIOR, Valdemar João, BUCHWEITZ, Vitor Duarte Revisando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, Piracicaba - SãoPaulo, vol. 52, nº 02, p. 323-346, abr/jun 2014.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: (2003).

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Second Edition. Pearson New International Edition. 2013.

LISBOA, Marijane Vieira. Socioambientalismo: coerências conceituais e práticas entre os movimentos. In: PETERSEN, P. (org.) **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: ASPTA, 2009. p. 129-137.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH, Tese de Doutorado, 2010.

Marcha das Margaridas. **Pauta da Marcha das Margaridas: Desenvolvimento Sustentável com Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade.** Disponível em: <<https://agroecologia.eita.org.br/wp-content/uploads/2012/05/marcha-das-margaridas-2011.pdf>>. Acesso em: 20 abr 2019.

MARIANTE, Arthur da Silva, SAMPAIO, Maria José Amstalden., INGLIS, Maria Cléria Valadares. Informe Nacional sobre a Situação dos Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura no País. Brasília, DF: Embrapa, 2008.

MARTIN, W. Bauer, GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, Rio de Janeiro: **Vozes**, 2002.

MATTEI, Lauro. O Papel e a Importância da Agricultura Familiar no Desenvolvimento Rural Brasileiro Contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste** - REN, Fortaleza, BNB, V. 45, n. 2, p. 1-09, Abri-jun. 2014.

MATTEI, Lauro. Pobreza e Política de Desenvolvimento territorial: Noções, metodologias de mensuração, estratégias de enfrentamento da pobreza. In: LEITE, S. P. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Brasília: IICA, 2013.

MDA. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Ministério do desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar, 2004.**

Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Pnater.pdf>. Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

MELO, Fernando Homem. O Plano Real e a Agricultura Brasileira: Perspectivas. **Revista de Economia Política**, vol. 19, nº 4 (76), outubro-dezembro/ 1999.

MMA. **25 anos da Convenção da Diversidade Biológica.** Site Institucional. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convenção-da-diversidade-biológica.html>> Acesso: 11 jun. 2019.

MMA. **Agrobiodiversidade e diversidade cultural.** Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA/ SBF, 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_agrobio/_publicacao/89_publicacao21092009104952.pdf> Acesso em 04 de janeiro de 2019.

MMA. **Convenção sobre Diversidade Biológica.** Sério Biodiversidade. nº 1. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto, PORRO, Noemi Miyasaka, SILVA, Liana Amin Lima. A “Nova” Lei N. 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre retrocessos e violações de direitos socioambientais. São Paulo, 2017.

MOTA, Dalva Maria, SCHMITZ, Heribert. Políticas Públicas e Comunidade Tradicional: Reconhecimento e conquista de direitos. In.: GRISA, C., SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MOURA, Iracema. F. Agroecologia na Agenda Governamental Brasileira: Trajetória no período 2003-2014. Tese (Doutorado). Pró-Reitoria de Pesquisa e pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba – São Paulo, vol. 52, supl. 1, p. S063-S084, 2014.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. **Lua Nova**, n. 93, 2014, p. 61-91.

ROSA, Antônio Vitor. **Agricultura e meio ambiente**. São Paulo: Atual, 1998.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e Direito dos Agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2012.

SCHMITT, Cláudia. et al. A Experiência Brasileira de Construção de Políticas Públicas em Favor da Agroecologia. In: **Políticas Públicas a favor de la Agroecología em América Latina y el Caribe. Red Políticas Públicas em América Latina y el Caribe (PP-AL)**. Brasília, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Política públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. Editora Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jun/dez, 2006, p. 20-45.

TROVATTO, Cassio Murilo Moreira... [et al]. A construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: Um olhar sobre a gestão do primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In.: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

VEIGA, José Eli.; A desgovernança mundial da sustentabilidade. São Paulo: Editora 34. **Revista Política Externa**, v. 22, nº 4, 152 p. 2013.

WU, Xun, RAMESH, M., HOWLETT, Michael, FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

6. ANEXOS

ANEXO A - QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS

Qual o vínculo da sua instituição atual ou de sua atual produção/trabalho com a construção da Pnapo e/ou o tema da agrobiodiversidade?

Qual espaço político você se encontrava no período da criação da Pnapo? Você participou desta construção (isto pode ser direta ou indiretamente)? Qual sua análise sobre este processo? Você acompanhou conflitos? Como a instituição ao qual você pertencia se posicionou e contribuiu referente à criação da Pnapo?

Na sua visão, quais elementos se apresentaram como determinante para que esta política fosse criada? Como sua instituição compreendia a agrobiodiversidade no contexto da Pnapo e como ela (a agrobiodiversidade) pode auxiliar no desenvolvimento desta política, segundo sua visão?

Como você percebe que o tema da agrobiodiversidade entrou para a agenda política? Que atores políticos você destacaria?

Na sua instituição existe algum espaço que discute o tema da agrobiodiversidade, ou ações em favor da preservação e valorização da agrobiodiversidade?

Você conhece o Programa Nacional de Agrobiodiversidade?

Quais os entraves você destacaria na construção de um programa a nível nacional como é o Programa Nacional de Agrobiodiversidade?

Quais os frutos na área das políticas públicas que podem ser considerados resultados da inclusão do tema da agrobiodiversidade na Pnapo?

Como você compreende a ação das entidades não governamentais na criação da Pnapo? E o papel dos Ministérios? Destaca alguma instituição? Algum ator político em específico?

Como as entidades não governamentais podem se mobilizar para o fortalecimento do tema da agrobiodiversidade nas políticas públicas?

ANEXO B – QUADRO DAS ENTREVISTAS

Nome	Instituição atual	Data da entrevista	Tipo de entrevista	Local
Cláudia Schmitt	CPDA	08 de maio de 2019	Presencial	Rio de Janeiro
Flávia Londres	ANA	17 de maio de 2019	Internet	Aplicativo de mensagem
Gabriel Fernandes	AS-PTA	7 de junho de 2019	Internet	Aplicativo de mensagem
Patrícia Bustamante	EMBRAPA	22 de abril de 2019	Internet	Aplicativo de mensagem
Peter May	CPDA	08 de maio de 2019	Presencial	Rio de janeiro